

EEN NIEUWE ROL VOOR DE PRIVATE HUUR

Deel 2: Internationale verkenning

Marietta E.A. Haffner & Sien Winters



EEN NIEUWE ROL VOOR DE PRIVATE HUUR

Deel 2: Internationale verkenning

Marietta E.A. Haffner & Sien Winters

Promotor: TUD/HIVA

Leuven, oktober 2016





Het Steunpunt Wonen is een samenwerkingsverband van de KU Leuven, de Universiteit Hasselt, de Universiteit Antwerpen en de Afdeling OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving van de TUD (Nederland).

Binnen het Steunpunt verzamelen onderzoekers van verschillende wetenschappelijke disciplines objectieve gegevens over de woningmarkt en het woonbeleid. Via gedegen wetenschappelijke analyses wensen de onderzoekers bij te dragen tot een langetermijnvisie op het Vlaamse woonbeleid.

Het Steunpunt Wonen wordt gefinancierd door de Vlaamse overheid, binnen het programma 'Steunpunten voor Beleidsrelevant Onderzoek 2012-2015'.

Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:

Haffner M.E.A. & Winters S. (2016), *Een nieuwe rol voor de private huur. Deel 2: Internationale verkenning*, Steunpunt Wonen, Leuven, 96 p.

Voor meer informatie over deze publicatie M.E.A.Haffner@tudelft.nl; sien.winters@kuleuven.be

In deze publicatie wordt de mening van de auteur weergegeven en niet die van de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid is niet aansprakelijk voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de opgenomen gegevens.

D/2016/4718/043 - ISBN 9789055506125

© 2016 STEUNPUNT WONEN

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

p.a. Secretariaat Steunpunt Wonen
HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
Parkstraat 47 bus 5300, BE 3000 Leuven

Deze publicatie is ook beschikbaar via www.steunpuntwonen.be

Inhoud

Managementsamenvatting	vii
Inleiding	1
1. Theoretische achtergrond	3
1.1 Definitie private huursector	3
1.2 Investerings in private verhuur getypeerd	4
1.3 Instrumenten om het aanbod private huur te stimuleren	6
1.4 Financiële instrumenten	8
1.4.1 Aanbod- en vraagsubsidie gekenmerkt	8
1.4.2 Effecten van subsidies op vraag en aanbod	10
1.4.3 Ruimere effecten van subsidies	15
1.5 Regulering	17
1.6 Informatie, communicatie, begeleiding	18
1.7 Conclusies	19
2. Achtergronden private huursector: Engeland, Frankrijk en Nederland	22
2.1 Definitie	22
2.2 Ontwikkeling vanaf 1950 in een notendop	24
2.3 Verhuurders	25
2.4 Conclusie	26
3. Beleidsontwikkelingen: Engeland	28
3.1 Start groei private huur na 1990 als gevolg van beleid van de jaren '80	28
3.1.1 Organisaties	29
3.1.2 Particulieren	31
3.1.3 Beleid woningtekort: stimuleren aanbod in de private huursector	33
3.2 Sinds de crisis	34
3.2.1 Crisisbeleid	34
3.2.2 Beleid voor de private huursector	35
3.2.3 Verdere groei van de private huursector	37
3.2.4 Ontwikkelingen en plannen in 2015	38
3.3 Huurders, verhuurders en woningvoorraad	39
3.3.1 Huurders	39
3.3.2 Verhuurders	41
3.3.3 Woningvoorraad	42
3.4 Samenvatting	42
4. Beleidsontwikkelingen: Frankrijk	45
4.1 Beleid voor de private huursector vanaf het midden van de jaren' 80 leidt tot stabilisering van omvang	46
4.2 Crisis en verder	48
4.2.1 Woningmarkt	48
4.2.2 Crisis: belastingvoordelen voor particulieren aangepast	48
4.2.3 Intermediaire sector via institutionele beleggers	50
4.2.4 Nieuw: huurprijsregulering van nieuwe en vernieuwde contracten	51
4.3 Huurders, verhuurders en woningvoorraad	51
4.3.1 Huurders	51
4.3.2 Verhuurders	53
4.3.3 Woningvoorraad	54

4.4	Samenvatting	55
5.	Beleidsontwikkelingen: Nederland	57
5.1	Afbouw private huursector	57
5.2	Crisis en verder	59
5.3	Beleidsmatig meer oog voor de private huursector sinds 2010	60
5.4	Huurders, verhuurders en woningvoorraad	64
5.4.1	Huurders	64
5.4.2	Verhuurders	66
5.4.3	Woningvoorraad	67
5.5	Samenvatting	68
6.	Conclusie: positionering Vlaanderen in internationale ontwikkelingen rondom nieuwe een rol voor de private huur	70
6.1	Opvallende ontwikkelingen in Engeland, Frankrijk en Nederland	71
6.2	Vlaamse ontwikkelingen gepositioneerd	73
	Bijlagen	77
	Bibliografie	81

Managementsamenvatting

De private huurwoningmarkt is het meest problematische woningmarktsegment in Vlaanderen. Voor huurders scoort dit marktsegment op alle aspecten van het recht op wonen relatief zwak. Daarnaast worden heel wat verhuurders geconfronteerd met risico's op huurachterstal, huurderoving en -schade en een (te) beperkt rendement. We zagen in deel 1 ook dat het aanbod aan private huurwoningen in Vlaanderen wel is toegenomen, maar dat dit vooral het gevolg is van een aangroei van appartementen, terwijl gezinswoningen uit de markt verdwenen. Bovendien wijzen de cijfers op toenemende problemen met betaalbaarheid en de zwakke kwaliteit van een groot deel van de private huurwoningvoorraad.

Het is de vraag of nieuwe investeringen zo niet in gevaar komen. De beleidsvraag die in dit verband in dit onderzoek centraal staat is hoe de overheid ervoor kan zorgen dat het aanbod op de private huurmarkt toeneemt: welke **beleidsinitiatieven en subsidies beogen het aanbod te stimuleren?**

Het onderhavige deel 2 van de rapportage plaatst de zoektocht in een theoretische en internationale context. Vanuit een **theoretische invalshoek** concluderen we dat bij het oplossen van aanbodproblemen in beginsel vraag- en aanbodsubsidies equivalent zijn wat betreft het effect op de aangeboden hoeveelheid en op de prijs die de (gesubsidieerde) consument betaalt. Een introductie van een subsidie voor een bepaalde groep consumenten gaat echter gepaard met financiële externaliteiten, oftewel gevolgen voor niet-subsidie-ontvangers die verschillen voor een vraag-, respectievelijk een aanbodsubsidie. Verschillende gedragseffecten zijn dan aan de orde. Vraagsubsidies leiden tot een prijsverhoging, terwijl aanbodsubsidies een prijsverlaging tot gevolg hebben. In het eerste geval zijn het de consumenten die geen vraagsubsidie ontvangen die de hogere prijs moeten betalen; in het tweede geval zijn het de niet-gesubsidieerde aanbieders die als gevolg van gestimuleerd aanbod, hun aanbod zullen moeten verlagen om een prijs te bereiken waaraan ze rendabel kunnen produceren en ontstaat er dus verdringing van aanbod in de niet-gesubsidieerde voorraad. Conform de algehele inelasticiteit die (elders) is gemeten voor de Belgische woningmarkt, is de verwachting dat subsidies (zowel vraag- als aanbodsubsidies) maar een beperkt effect zullen hebben op de aangeboden hoeveelheid. Gezien de verwachte beperkte impact van aanbod- of vraagsubsidie op de hoeveelheid nieuw aanbod in de private huursector, de financiële externaliteiten en de onzekerheidsmarges rondom dergelijke uitkomsten ((geografische) deelmakten, voorraadmarkt, schaarste aan grond, tijdsdimensie, etc.) zal de kost van dergelijke subsidie gericht naar een brede groep hoog zijn in verhouding tot het bereikte effect.

Uit de theorie kan derhalve geen eenduidige conclusie worden afgeleid wat betreft de voorkeur voor een vraag- of aanbodsubsidie. Beide instrumenten hebben voor- en nadelen. Het lijkt veeleer aangewezen na te gaan hoe bestaande of eventuele nieuwe subsidies zo goed mogelijk kunnen worden gericht op de beleidsdoelstellingen rekening houdend met de specifieke effecten die vraag- of aanbodsubsidies te weeg brengen, ook op de langere termijn. Een aanbodsubsidie zou conditioneel kunnen worden vorm gegeven, in de zin dat ze zo goed mogelijk gericht wordt op daar waar de problemen het grootst zijn. Vanuit de analyse over de problematiek in Vlaanderen kunnen hierin argumenten worden gevonden om een mogelijke aanbodsubsidie te richten op het verhogen van het aanbod voor de zwakste groepen.

Tot slot leerden we uit de theorie dat het aanbod ook op indirecte manieren kan worden gestimuleerd, met name door de attractiviteit van andere deelmarkten te verminderen. In de huurwetgeving zou het verminderen van de huurdersbescherming of het versoepelen van de voorwaarden voor prijsverhogingen van lopende contracten een positieve invloed kunnen hebben op het aanbod, maar niet per definitie, zoals de effecten in Engeland aantonen. Bij regulering van de private huursector zal vanuit een welvaartseconomische invalshoek een balans gevraagd zijn tussen de rechten en plichten van huurder en verhuurder. Voor huurprijsbevrozing en volledige bescherming van zittende en nieuwe huurders zijn weinig voorstanders te vinden. Mogelijk brengt de regulering echter een bepaalde mate van transparantie en zekerheid in de private huurmarkt die ook als voordelen door de verhuurder worden ervaren, zoals een goede reputatie of helderheid over het te behalen rendement. Bij de 'minder strenge' regulering, is het niet altijd mogelijk om de effecten op de omvang en ontwikkeling van de private huursector te ontleden.

Op het vlak van subsidiëring en regulering lijkt het derhalve belangrijk om de beleidsdoelstelling transparant te communiceren, evenals de te verwachten effecten in de relevante context op basis van de te verwachten beïnvloedende factoren in beeld te brengen, voordat over gegaan wordt tot de introductie van nieuw beleid. In uitzonderlijke omstandigheden kunnen korttijdig aanbods subsidies te verantwoorden zijn, bijvoorbeeld in tijden van grote schaarste of wanneer aanbieders onvoldoende op de hoogte zijn van een toegenomen vraag naar huurwoningen. Maar aan dit laatste probleem kunnen ook andere beleidsinstrumenten op vlak van regulering (ruimtelijke ordening) en communicatie tegemoet komen.

Uit de beschrijving van de recente **internationale ontwikkelingen** in Engeland, Frankrijk en Nederland ontleen we dat de private huurmarkt in deze landen hernieuwde aandacht geniet. Dit geldt ook voor Vlaanderen, omdat het aandeel van de private huursector in de woningmarkt in Vlaanderen sedert de tweede wereldoorlog permanent is gedaald. Enkel tijdens de recentere periode (na 2005) tekent zich opnieuw een stijging af, zowel in aandelen als in absolute aantallen (zie deel 1).

Ook in de drie andere landen zagen we een krimp tussen de tweede wereldoorlog en de jaren 1980-1990. Om deze krimp te verklaren lijken in de vier landen deels gelijke factoren in het spel. Door gaans wordt voor Vlaanderen als reden voor de krimp van de private huursector de relatieve aantrekkelijkheid van de eigendomssector als verklaring aangegeven, waarbij meestal de voordelige fiscale behandeling als belangrijke reden wordt aangehaald.

Engeland en Frankrijk hebben de neerwaartse trend als gevolg van een specifiek beleid en gunstige omstandigheden weten om te buigen, zodat de private huurmarkt daar vanaf eind jaren tachtig en begin jaren negentig in omvang is toegenomen. Ook in Nederland heeft het beleid recent vernieuwde belangstelling voor de private huur, maar de resultaten daarvan blijken vooralsnog niet uit de cijfers, mogelijk mede omdat de cijfers tot 1 januari 2012 lopen en veel van de beleidsveranderingen rond die tijd of daarna zijn doorgevoerd. De strategie die daarvoor in deze landen werd en wordt gehanteerd, kan inspiratie bieden voor het Vlaamse beleid.

In **Frankrijk** was een deel van het verhaal alvast dat hier een bewust beleid is gevoerd om bij het ingrijpen in de woningmarkt de deelmarkten op gelijke voet te behandelen. Verder biedt in Frankrijk de ontwikkeling van de intermediaire huursector mogelijk inspiratie voor nieuw Vlaams beleid. Het idee is hier dat voordelen worden toegekend aan woningen die worden verworven met oog op verhuur aan gezinnen met een laag inkomen en aan verlaagde huur. Dergelijk initiatief komt tegemoet aan de noden die we in deel 1 vaststellen. Toch wordt uit de cijfers ook duidelijk dat dit beleid een redelijk hoge kostprijs heeft voor de overheid, terwijl anderzijds wordt vastgesteld dat het programma niet

bijdraagt tot de productie van woningen met een lage huur. Ook is het niet mogelijk om te constateren of deze investeringen effectief en efficiënt zijn.

In **Engeland** wordt de groei van de private huur wat betreft beleidskeuzes in belangrijke mate toegeschreven aan de deregulering van de huurwetgeving, vooral het afschaffen van de huurderbescherming, die samen met de stijgende verkoopprijzen betekende dat er hoge indirecte rendementen konden behaald worden met verhuring. Omdat de versoepeling van de regulering ten gunste van de verhuurder de positie van de huurder aan de onderkant van de huurmarkt nog verder zou verzwakken (zie deel 1), lijkt dit laatste alvast geen goede beleidsoptie voor Vlaanderen.

Ook **Nederland** kiest recent voor een (zij het beperkte vorm van) deregulering van de huur in combinatie met een meer marktconforme huurregulering. Daarnaast lijkt het beleid de aantrekkelijkheid van de private huur te verhogen onder andere door de fiscale voordelen voor eigen woningbezit (langzaam) wat af te bouwen. Hoewel dit niet de expliciete motivatie hiervoor was, kan men ook voor Vlaanderen verwachten dat de reductie van de woonbonus sedert 2014 een gunstig effect kan hebben op de private huurmarkt. De keuze van Nederland om daarnaast ook de sociale huur af te bouwen, waarvan ook een gunstig effect op de private huur wordt verwacht, lijkt daarentegen voor Vlaanderen geen optie, met name omdat de sociale huisvesting hier al beperkt van omvang is en omdat deze sociale huisvesting juist ingezet wordt voor hetzelfde doel als waarvoor nu ook gekeken wordt naar de private huurmarkt.

Institutionele beleggers en professionele verhuurders hebben nooit veel interesse getoond voor de Vlaamse private huurmarkt. Dit was ook zo in Frankrijk. Hier werden recent belastingvoordelen geïntroduceerd (lager btw-tarief en vrijstelling van onroerend goedbelasting voor een aantal jaren) met het oog op het aantrekken van institutionele beleggers. Het is nog afwachten wat hiervan het effect zal zijn, maar alvast zien de beleggers heel wat belemmeringen om aan dit programma te participeren.

In Engeland hebben de grote investeerders wel hun weg gevonden naar de private huurmarkt. Diverse initiatieven werden daarvoor in het verleden genomen (BIS, HIT en REIT), maar de groei van de private huursector sedert de jaren 1980-1990 wordt toch maar zeer beperkt hier aan toe geschreven. Het lijkt niet evident grote investeerders aan te trekken. Ook in Engeland ziet men hiervoor diverse barrières. Thans zet de Engelse regering toch weer in op het aantrekken van institutionele investeringen om de woningschaarste op de woningmarkt op te lossen.

Wordt ook in Vlaanderen meer verwacht van deze beleggers, dan zullen aantrekkelijke voorwaarden moeten worden geboden, leren we hieruit. Verder blijkt uit de ervaringen in Nederland dat deze beleggers zich in de huidige context (met een nieuwe belasting voor woningen met een gereguleerde huurprijs, de verhuurderheffing) vooral verwachten te richten op investeringen in het middensegment en het duurdere segment van de huurmarkt.

Tot slot toont het voorbeeld van Engeland dat het initiatief niet altijd van de overheid moet uitgaan. Het *buy to let* was een initiatief van makelaars en banken om potentiële verhuurders aantrekkelijke leningen te bieden, mits ze akkoord gingen met professioneel beheer. Al moet hier worden toegevoegd dat dit initiatief mogelijk maar goed gedijde omdat de omstandigheden daar gunstig voor waren.

Inleiding

De private huurwoningmarkt is het meest problematische woningmarktsegment in Vlaanderen. Op alle aspecten van het recht op wonen scoort dit marktsegment relatief zwak. Zowel de woningkwaliteit, de betaalbaarheid als de woonzekerheid zijn voor veel huurders een probleem. Voor bepaalde groepen is eveneens de toegankelijkheid van de private huurwoningmarkt een belangrijk knelpunt, omwille van de, al dan niet toegelaten, gehanteerde selectiecriteria door verhuurders. Daarnaast worden heel wat verhuurders geconfronteerd met aanzienlijke risico's op huurachterstal, huurderving en -schade en een (te) beperkt rendement.

Deze verschillende problematieken vergroten onder meer de kans dat nieuwe investeringen in nieuwe woningen of in woningkwaliteit in de private huurmarkt uitblijven. Ook kiezen verhuurders mogelijk eieren voor hun geld en stappen uit. Dit, terwijl een toegankelijke private huurmarkt een belangrijk aandachtspunt in het Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019 is. Een van de nieuwe initiatieven die worden aangekondigd, betreft 'stimulerende maatregelen voor renovatie, vernieuwbouw en langdurige verhuur van kwalitatieve woonegelegenheden aan derden'. Het is onder meer op dit beleidsvoornemen dat dit project beoogt mogelijke initiatieven te evalueren.

Een van de beleidsvragen die zich in dit verband opdringen, is hoe de overheid ervoor kan zorgen dat het aanbod op de private huurmarkt toeneemt (Oxley et al., 2010). Voor een omvangrijk deel van de markt komt de aansluiting tussen vraag en aanbod immers niet vanzelf tot stand. De huur die huishoudens met lagere inkomens kunnen betalen, volstaat mogelijk niet om verhuurders van kwaliteitsvolle woningen ook een voldoende rendement op hun woning te bieden. Het gat tussen beide kan worden gedicht via zowel vraag- als aanbodsubsidies. **In dit onderzoek spitsen we ons toe op beleidsinitiatieven en subsidies die beogen het aanbod te stimuleren.**

Het onderhavige deel 2 van de rapportage plaatst de zoektocht in een internationale context waarin ook in Engeland, Frankrijk en Nederland de private huurmarkt vernieuwde aandacht geniet. Een groot aantal recent verschenen studies getuigt van deze ontwikkeling (Crook & Kemp (eds.), 2014a; Elsinga et al., 2007, 2014; Haffner, 2013; Hoekstra et al., 2013; Hulse et al., 2011; Scanlon & Kochan (eds.), 2011; Whitehead et al., 2014).

Daarnaast zijn ook beleidsmakers in deze landen meer geïnteresseerd in een volwaardige en duurzame private huursector dan voorheen. Daarvoor zijn meerdere redenen aan te wijzen (Elsinga, 2014, 2015; Hulse & Haffner (eds.), 2014; Oxley et al., 2015). In de eerste plaats heeft de financiële crisis in de nasleep van het faillissement van Lehman Brothers in september 2008 ervoor gezorgd dat de toegang tot eigen woningbezit minder gemakkelijk werd. De crisis bracht namelijk onzekerheid van inkomen mee en kredietverstrekkers begonnen zich strenger op te stellen bij het verstrekken van hypotheekleningen (Nederland en het Verenigd Koninkrijk). Anderzijds kwam ook de sociale huisvesting onder druk te staan als gevolg van budgettaire besparingen (Engeland en Nederland) en om oneerlijke concurrentie met de private markt te vermijden (Nederland). Ook was de mobiliteit tussen de sociale huursector en de marktsector een punt van zorg door de grote verschillen onder meer tussen sociale en markthuurl (Frankrijk). Tegelijkertijd wordt vastgesteld dat een voldoende grote private huurmarkt

belangrijk is in de postindustriële samenleving, die gekenmerkt wordt door veel migratie en waar de arbeidsmarkt en de economische groei gebaat zijn bij een voldoende flexibele woningmarkt. Daarbij is vaak ook een wens van de overheid om de institutionele investeringen (via pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen) in de private huursector aan te wakkeren.

Een literatuurstudie ligt ten grondslag aan de verdere schets van de internationale context in het onderhavige deel 2 van deze studie. De volgende thema's worden uitgewerkt:

- theoretische situering van de beleidsinstrumenten gericht op private huur (hoofdstuk 1);
- internationale verkenning van de evoluties op de private huurmarkt en van het beleid gericht op de private huur inclusief de bespreking van enkele specifieke buitenlandse initiatieven gericht op het stimuleren van het aanbod op de private huurmarkt (hoofdstuk 2);
- positie van Vlaanderen binnen deze ontwikkelingen (hoofdstuk 6).

De informatie in dit deel van de studie bouwt voort op eerdere studies van het Steunpunt Wonen - Elsinga et al. (2007) en Vandenbroucke et al. (2007)¹ - waarin het aanbodbeleid in de private huursector van onder meer Engeland², Frankrijk en Nederland de revue passeerde. We besteden in deel 2 derhalve vooral aandacht aan de ontwikkelingen in de laatste 10 jaar. Daarbij staat enerzijds de link tussen de evolutie van de private huursector en het institutionele kader, inclusief het beleid, centraal. Anderzijds gaan we na hoe de private huursector in deze landen heeft gereageerd op de op de financiële crisis die in de herfst van 2008 zijn aanvang nam in de Verenigde Staten om te kunnen begrijpen of de sector kwetsbaar of juist sterk is in tijden van crisis.

Om de private huursector te plaatsen binnen de context van de woningmarktsectoren in een land, volgt in tabel 1 een overzicht van de eigendomssectoren voor de drie landen die in deel 2 centraal staan, en voor Vlaanderen.

Tabel 1 Omvang eigendomssectoren (% van woningen) in Engeland, Frankrijk en Nederland

	Vlaanderen (2013)	Engeland (2011/12)*	Frankrijk (2011)	Nederland (2012)
Private huur	20	17**	24	9
Sociale huur	7	17	19	30
Eigenwoningbezit	71	65	58	56

* Percentage van huishoudens.

** 18% in 2011/2012 (Bate, 2015).

Bron: Winters et al. (2015) voor Vlaanderen exclusief 2,5% overig; Crook en Kemp (2014b) voor Engeland; Hoekstra en Cornette (2014) voor Frankrijk; voor Nederland: ABF Research - Systeem woningvoorraad (Syswov; <http://syswov.datawonen.nl/>; 10 november 2015)

¹ De informatie over de landen die is samengebracht in Elsinga et al. (2007) wordt samengevat in Vandenbroucke et al. (2007).

² Engeland is één van de vier federale staten van het Verenigd Koninkrijk. Aangezien één van de tien Britten in Engeland woont, en de meeste data over de particuliere huursector voor Engeland beschikbaar is, terwijl het beleid in Schotland en Wales afwijkend is, is de focus hier zo veel mogelijk op Engeland (Crook & Kemp, 2014b).

1. Theoretische achtergrond

Dit hoofdstuk behandelt theoretische noties wat betreft de kenmerken van de private huursector (paragraaf 1.1), de kenmerken van typen verhuurders (paragraaf 1.2) en een typologie van instrumenten die ingezet kunnen worden om het aanbod in de private huursector te stimuleren (paragraaf 1.3). Deze hebben als voornaamste doel de landenbeschrijvingen van hoofdstuk 3 t.e.m. 6 te kunnen duiden en plaatsen.

1.1 Definitie private huursector

In de huursector wordt (om pragmatische redenen) veelal uitgegaan van het eigendom van de woning. De private huursector bestaat dan uit woningen die handen zijn van private organisaties of personen. Maar in een land als Frankrijk (en Duitsland) zijn private verhuurders ook aanbieders van sociale (huur)woningen, waardoor het bruikbaar wordt om een andere definitie te hanteren dan gelieerd aan het eigendom van een woning om de private huursector te kunnen onderscheiden van de sociale huursector.

Sleutelwoorden in Harloe's (1988) definitie voor sociale huur zijn: betaalbare huren, administratie van de woonruimteverdeling gebaseerd op sociale normen van een maatschappij en een politiek kader (*governance*) dat zowel de betaalbaarheid als ook onder meer de woonruimteverdeling regelt. In een dergelijke definitie past een primaire (publieke) doelstelling van sociale huur die voorziet in maatschappelijk bepaalde behoeften (zie ook MacLennan & More 1997). Een sociale verhuurder is dan een organisatie (of persoon) die met het aanbieden van sociale huisvesting een publieke taak vervult (Oxley, 1995; Haffner et al., 2009, 2010).

Is de private huur volgens Harloe's definitie dan te karakteriseren met niet betaalbare huurprijzen, geen politiek kader en geen toewijzingssysteem? Haffner et al. (2009, 2010) beargumenteren dat er slechts een onderscheidend en voldoende kenmerk is om sociale huur te onderscheiden van private huur, omdat betaalbaarheid van het wonen en een institutioneel kader niet noodzakelijkerwijs hoeven te ontbreken bij private huur. Bij sociale huur gaat het om de toewijzing van woonruimte volgens behoeften (die door meest een overheid worden bepaald en gereguleerd en gesubsidieerd). In de private huursector vindt de woonruimteverdeling plaats op basis van aanbod en vraag op de markt.

Een indeling op woningniveau is conceptueel beschouwd dan de relevante indeling: gelden er regels voor de toewijzing van de betreffende woningen of niet? Op deze wijze kunnen woningen van alle typen eigenaren die gesubsidieerd worden, maar waarvoor vervolgens toewijzingsregels gelden, als sociaal worden aangemerkt. Ook woningen van private eigenaars die bijvoorbeeld via sociale verhuurkantoren (Vlaanderen, Ierland) worden toegewezen op basis van maatschappelijk vastgestelde criteria behoren dan tot de sociale voorraad (Oxley et al., 2010; Haffner, 2013). Als er geen regels over de toewijzing van de woningen van overheidswege zijn vastgesteld, dan is er sprake van een private huurwoning, ongeacht het type eigenaar. Het ontbreken van toewijzingsregels betekent niet dat er geen regels voor de private huur gelden; immers, er kan sprake zijn van regulering van bijvoorbeeld de woningprijs (huurprijsregulering) en de woningkwaliteit. Private huur kan dan vooral worden beschouwd als de verhuur die niet plaatsvindt op basis van een maatschappelijke behoefte bepaling.

Hoekstra et al. (2012) nemen naast eigendom en toewijzingssysteem ook andere kenmerken mee, zoals de oriëntatie (*profit* versus *non-profit*), de huur (markthuur versus gesubsidieerde huur) en de mate van overheidsinvloed. Met het gebruik van meerdere kenmerken zal men de eigendomssectoren specifieker kunnen afbakenen.

Voor dit rapport baseren we definitie van private huur op Oxley et al. (2010) waarvoor we in tabel 2 een indeling van private huur presenteren waarin eigendom en toewijzing samen gebruikt worden. Daarmee kan deze definitie van private huur (type 1 t.e.m. 3) een brede definitie genoemd worden.

Enerzijds wordt inbegrepen in de private huur dat een non-profit of publieke verhuurder woningen verhuurt op basis van vraag en aanbod, en niet op basis van een woningtoewijzingssysteem, terwijl deze woningen bij een definitie op basis van eigendom alleen tot de sociale huursector behoren. Vanuit het beleid beredeneerd, zal er echter geen beleid (als het gaat om het maatschappelijk bepaald toewijzingssysteem) van toepassing zijn op deze laatste woningen dan op de voorraad sociale huurwoningen (waarvoor een toewijzingssysteem geldt).

Anderzijds prevaleert in tabel 2 het eigendom van de woning als de eigenaar privaat is, ook al geldt er een toewijzingssysteem voor gesubsidieerde woningen. Afhankelijk van het onderzoeksdoel en/of het gehanteerde keuzecriterium, zou deze categorie woningen overigens ook als sociaal kunnen worden geclassificeerd (Winters et al., 2007). Zo horen bijvoorbeeld de private huurwoningen die in Vlaanderen door sociale verhuurkantoren aan kwetsbare huishoudens op grond van de Wooncode worden verhuurd tot de sociale huursector in Vlaanderen. Vanuit 'de tijdelijkheid' van de regeling, kan ook worden beargumenteerd dat deze woningen private huurwoningen zijn, omdat het toewijzingssysteem niet meer geldt als het contract tussen sociale verhuurkantoor en private verhuurder afloopt.

Tabel 2 Wat is private huur?

Categorie	Eigendom	Woningtoewijzing
1	Privaat eigendom van individuen en organisaties	Op basis van vraag en aanbod in de markt
2	Privaat eigendom van individuen en organisaties	Op basis van maatschappelijk gedefinieerde behoeften gekoppeld aan subsidiëring (in het verleden); vaak gelimiteerd in de tijd
3	Eigendom van non-profit en publieke organisaties	Op basis van vraag en aanbod in de markt

Bron: Eigen interpretatie van Oxley et al. (2010). Private eigendom, niet op basis van vraag en aanbod in de markt, maar gerelateerd aan werk of familiebanden, wordt buiten beschouwing gelaten, aangezien deze categorie in Vlaanderen niet centraal staat in het kader van (nieuw) woonbeleid.

1.2 Investerings in private verhuur getypeerd

In de voorgaande paragraaf is sprake van individuen en organisaties die huurwoningen in eigendom kunnen hebben. Het beeld wordt complexer als rekening gehouden wordt met niet alleen het directe eigendom, maar ook het indirecte eigendom van woningen.

Directe eigendom betekent letterlijk dat men woningen in eigendom heeft. Dit geldt zowel voor individuen als ook voor organisaties, nog los van de situatie waarin een vastgoedbeheerder is aangesteld om de dagelijks gang van zaken in goede banen te leiden. Als aan de huurder, zoals in Nederland (Haffner, 2014), wordt gevraagd of men van een organisatie of een persoon huurt, worden makelaars meegeteld bij organisaties, waardoor het niet mogelijk wordt om onderscheid te maken tussen een persoon/huishouden die/dat verhuurt en een organisatie die verhuurt.

Indirect eigendom, omvat dan het eigendom van huurwoningen dat niet direct is (Oxley et al., 2015). Men kan denken dat zowel organisaties als personen vermogen ter beschikking stellen aan gezamenlijke beleggingsinstrumenten (*pooled investment vehicles*³), zoals beleggingsfondsen (*investment trusts*), beleggingsmaatschappijen of beleggingsvennootschappen (*investment companies*) en vastgoedbedrijven of beleggingsvennootschappen in vast kapitaal (*property companies*). Dergelijke organisatie kunnen in theorie het eigendom van de woningen (en/of ander vastgoed) direct of indirect in handen hebben.⁴ De voorgenoemde ‘beleggingsvehikels’ beschrijft de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN⁵) als: “vastgoedondernemingen in de vorm van (al of niet beursgenoteerde) vastgoedfondsen en vastgoedvermogensbeheerders.”

Dan resteert de vraag naar de organisaties die gebruik maken van vastgoedondernemingen om indirect te investeren in woningen (en/of ander vastgoed). IVBN noemt dit “de institutionele beleggers (zoals pensioenfondsen, verzekeraars en/of banken)”. Zoals ook Pawson en Milligan (2013) constateren wordt het begrip institutionele beleggingen veelal gebruikt zonder nadere uitleg (zie bijvoorbeeld Montaque, 2012). HM *Treasury* (2010: 25) noemt ook pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen. Kenmerkend voor dit soort instellingen is dat zij voldoen aan de definitie van financiële instelling die Klant en Morreau (1981: 16) presenteren:

Een financiële instelling maakt haar bedrijf van het uitgeven van vermogenstitels [passieve bedrijf] en van het houden van vermogenstitels [actieve bedrijf]. ... Een financiële instelling streeft naar de dekking van haar kosten en het maken van een winst door ervoor te zorgen dat de toekomstige waarde van haar activa groter is dan die van haar passiva, d.w.z. dat zij een hogere rente ontvangt dan zijn betaalt.

Het passieve bedrijf betreft de hoofdfunctie van het bedrijf: “het aangaan van verplichtingen tot toekomstige uitkeringen” in het geval van verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen; “het aannemen van spaartegoeden” in het geval van spaarbanken; “het emitteren van pandbrieven” in het geval van hypotheekbanken; en “het aantrekken van girotegoeden en termijndeposito’s” in het geval van algemene banken. De gelden die een organisatie vanuit de hoofdfunctie aanneemt, moet een financiële instelling vervolgens beleggen in vermogenstitels om de benodigde rentemarge te creëren, zodat men aan de aangegane verplichtingen kan voldoen. De vermogenstitel zou kunnen bestaan uit een (directe) of indirecte belegging in vastgoed, maar ook uit een financiering die met een (onderhandse) lening wordt bekostigd. De vermogenstitel levert in deze gevallen een regelmatige stroom van inkomsten op voor de aanbieder van dat vermogen, *in casu*, de financiële instelling.

In welke mate het begrip institutionele belegger in de literatuur gehanteerd wordt in relatie tot het hier uiteengezette begrip van financiële instelling, wordt niet altijd even duidelijk. Komen beide begrippen overeen? Volgens Pawson en Milligan (2013) wordt institutioneel veelal breder gebruikt en gelijk gesteld aan zakelijk (*corporate*): elke organisatie, instelling of institutie die bedrijfsmatig belegt in vastgoed/woningen (eigen definitie). Zo definiëren Oxley et al. (2015: 5) institutionele belegger als niet alleen de pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen en de hiervoor genoemde gezamenlijke beleggingsvehikels, maar ook als: “Other financial institutions, such as charities, endowments and educational institutions.” Montaque (2012: punten 7 en 8) in zijn ‘Montaque Review’ ging op zoek naar nieuwe modellen van woningaanbod (die niet alleen afhangen van de vraag van eigenaar-bewoners), voor de private huursector en onderzocht de potentie voor grootschalige institutionele investeringen

³ Engelse termen zijn ontleend aan Oxley et al. (2015).

⁴ In het eerste geval zou men een woningbeheerder kunnen aanstellen die de dagelijkse gang van zaken regelt.

⁵ Zie: <http://www.ivbn.nl/algemeen-profiel> (gelezen op 15 oktober 2015).

(“*large-scale institutional investment*”) in de private huur. Pawson en Milligan (2013: 338) concluderen:

It [institutional investment] customarily refers to housing capital finance provided at scale by commercial companies and other corporate entities and is generally presented as an antonym to small-scale landlordism.

Ook observeren deze auteurs dat institutioneel in sommige teksten impliciet gelijk wordt gesteld aan een directe investering (*equity*) of bezit (*asset ownership*). Maar: “Used more flexibly, however, the term ‘institutional investment in rental housing’ is not necessarily confined to equity rather than debt.”

Geconcludeerd moet worden dat de financiële betrokkenheid van institutionele beleggers in de widest zin van het woord bij private huurwoningen naar alle waarschijnlijkheid onderschat wordt als het directe eigendom van huurwoningen het startpunt is. Vooral het directe eigendom zal zichtbaar zijn in de statistieken van de woningmarkt, terwijl andere manieren van financieren dan het directe eigendom van private huurwoningen ook kunnen voorkomen, zoals de discussie in deze paragraaf belicht.

Voor dit rapport volgen we de meest gebruikte invulling van institutioneel, te weten zakelijk (*corporate*; zie hiervoor) en maken voor verhuurders het onderscheid tussen organisaties en particulieren die verhuren, tenzij in de betreffende literatuur een andere definitie wordt gemeld.

1.3 Instrumenten om het aanbod private huur te stimuleren

Het aanbod in de private huursector kan op verschillende manieren worden gestimuleerd. Op de eerste plaats kan een onderscheid gemaakt worden tussen instrumenten die direct op de private huursector zijn gericht dan wel instrumenten die andere eigendomsectoren (sociale huur of eigendom, etc.) aangaan. In dat laatste geval bevordert men indirect de private huur als bijvoorbeeld het comparatieve voordeel voor deze sector wordt vergroot door de concurrerende eigendomssector of -sectoren minder attractief te maken. Men kan bijvoorbeeld denken aan het verminderen van fiscale voordelen voor eigenaars of het verhogen van de huurprijzen in de sociale huursector. In beide gevallen neemt het comparatieve voordeel van de private huursector toe. Omgekeerd is het voorstelbaar dat een instrument andere sectoren bevoordeelt ten opzichte van de private huursector waardoor deze minder attractief wordt. Bijvoorbeeld, zal ‘gestimuleerde’ nieuwbouw in de sociale huursector vraaguitval in het goedkopere segment van de private huursector tot gevolg hebben.

Naast deze indirecte werking van overheidsingrijpen, die aanhaakt bij de gedachte dat eigendomssectoren op een woningmarkt als communicerende vaten functioneren, kunnen instrumenten ook gericht zijn op de private huursector zelf, waardoor deze of bevoordeeld of benadeeld wordt in vergelijking met de andere sectoren. Standaard is de indeling naar subsidies en regulering (Barr, 1998; Hulse, 2012; Oxley, 2012). In de bestuurskundige literatuur worden daarnaast vaak ook communicatieve instrumenten vermeld. Zo onderkent Van der Doelen (1993) het communicatieve model, het economische model en het juridische model als het gaat over sturing door het beleid.

- Het economische sturingsmodel steunt op de utilitaristische traditie. Het uitgangspunt van dit model is dat men het gedrag kan veranderen door financiële stimuli, zoals heffingen en subsidies, begeleid door bepaalde regels. Ze gebieden of verbieden een gedrag niet, maar beïnvloeden de kosten en baten van de alternatieven.
- Het juridisch model is gebaseerd op het oudheidsdenken. Gedrag wordt gestuurd via geformaliseerde gedragsregels waarin wordt bepaald wat overheid en burgers moeten doen en laten.

- Het communicatieve sturingsmodel steunt op het vertrouwen in de ratio. Kenmerkend voor dit model is dat de overheid via het overdragen van informatie het gedrag van de burgers wil wijzigen, door de kennis of de waardering van bepaalde keuzemogelijkheden te veranderen.

De drie modellen kennen stimulerende en sanctionerende varianten.

- De stimulerende varianten zijn bijvoorbeeld voorlichting, subsidies en convenanten.
- De repressieve varianten zijn bijvoorbeeld propaganda, heffingen, gebod of verbod.

De vraag welke beleidsinstrumenten of welke varianten het best geschikt zijn om de vooropgestelde doelen te bereiken, kan niet zomaar worden beantwoord. De verscheidenheid aan beleidsinstrumenten en de complexiteit van de omstandigheden waarbinnen deze instrumenten worden toegepast, is daarvoor vaak te groot. De uitdaging bestaat er in binnen de gegeven context een optimale instrumentenmix te ontwikkelen. Van der Doelen pleit in dit opzicht voor een 'Geven en Nemen' strategie. Daarmee doelt Van der Doelen op het evenwichtig combineren van stimulerende en repressieve beleidsinstrumenten, omdat dit bijdraagt tot een legitiem en effectief beleid.

We bespreken hierna achtereenvolgens de drie typen van beleidsinstrumenten: de financiële (paragraaf 1.4), de regulerende (paragraaf 1.5) en de communicatieve (paragraaf 1.6). De impact van het samenspel van deze instrumenten in de private huursector zal resulteren in bepaalde krachten die op de vraag en het aanbod inwerken.

Een stap die vooraf gaat aan een instrumentkeuze, is de stap van het bepalen van de relevant geachte **beleidsdoelstellingen** (Van den Broeck et al., 2015). Kort beschreven, zijn er verschillende manieren om te komen tot beleidsdoelen. Een daarvan is vanuit een bestuurskundige invalshoek, bijvoorbeeld het open systeemmodel van de beleids- en beheercyclus van De Peuter et al. (2007). Binnen dit kader worden doelstellingen gebaseerd op een maatschappelijk proces waarin de maatschappelijke noden en verworden gedefinieerd. De veronderstelling is vervolgens dat de overheid via ingrijpen de maatschappelijke noden kan lenigen (zie ook Heylen et al., 2010 en Van den Broeck et al., 2015).

Zoals ook in de volgende paragrafen genoemd wordt, kunnen de doelstellingen vanuit een tweede benadering, de welvaartseconomische benadering, worden uitgewerkt. De liberale variant van deze benadering beredeneert vanuit een economisch kader om te komen tot doelstellingen van de welvaartsstaat en sociaal beleid. De doelstellingen hebben vooral te maken met het corrigeren van markt-imperfecties om de marktwerking te verbeteren (efficiëntie) en met het verbeteren van inkomensongelijkheid⁶ tussen huishoudens om een meer gewenste inkomensverdeling te bereiken in een samenleving. Doelstellingen worden in de praktijk ook breder getrokken dan op basis van het woonbeleid alleen, bijvoorbeeld doelstellingen van duurzaamheid of gemengde wijken (zie verder hierna).

Doelstellingen zijn echter nooit vrij van ideologisch debat. Volgens Barr (1998: 106) komt ideologie vooral in het spel bij het formuleren van de sociale gelijkheidsdoelen in uitruil met de doelmatigheids-overwegingen. Cigdem en Wood (2012: 137) impliceren bijvoorbeeld dat de welvaartseconomische benadering gelijk te stellen is met de neoliberale insteek van beleid die vanaf de jaren tachtig in toenemende mate vrij spel kreeg. De gevolgen van dergelijk beleid dat met Thatcher en Reagan zijn intrede deed kenschetsen Cigdem en Wood (2012: 137) als volgt:

⁶ Barr (1998) onderscheidt 5 hoofddoelen van de welvaartsstaat, waaronder het verbeteren van de levensstandaarden en de sociale integratie (zie ook toelichting in Haffner et al., 2012).

... a neoliberal approach to housing ... holds as its most basic tenet the proposition that an efficient production and equitable distribution of goods and services is best achieved through the operation of markets. The advent of neoliberalism also witnessed a shift away from policies centred on meeting needs towards policies concerned chiefly with individual choice and housing affordability.

Deze verschuiving in beleid werd mede ingegeven door het geloof dat overheidsingrijpen de keuze van burgers limiteerde, stellen Cigdem en Wood (2012: 138).

Wat ook de achtergrond moge zijn van de doelen, als deze eenmaal zijn geformuleerd en men overeenstemming heeft bereikt, dan wel voldoende draagvlak binnen de maatschappij over de belangrijkste noden is gecreëerd, is het de beurt aan de instrumenten. Hoewel een liberale welvaartseconoom als Barr (1998) de instrumentkeuze als technische beslissing beschouwt, als er eenmaal overeenstemming is bereikt over de gelijkheidsdoelen (en derhalve de rol van de overheid), zoals gewogen met de efficiëntiecriteria, kan men deze stelling in twijfel trekken. Immers, de markten zijn nooit in evenwicht waardoor instrumenten niet ten volle werken (Stiglitz, 2001). Tevens sluiten concepten als efficiëntie en gelijkheid elkaar in de praktijk niet altijd uit, bijvoorbeeld in het geval van ongelijke macht en toegang tot de kapitaalmarkt wordt het lastig om het gelijkheidsdoel te bereiken, stellen Van den Broeck et al. (2015). Duidelijk zal zijn dat de te verwachten impact van een instrument mede afhankelijk zal zijn van de onderlinge relaties van verschillende instrumenten in de context waarin ze opereren.

1.4 Financiële instrumenten

Financiële beleidsinstrumenten beïnvloeden het gedrag door de kosten of de baten van goederen of diensten te wijzigen. In wat volgt gaan we niet verder in op het heffen van belastingen (zie daarvoor o.a. Haffner et al., 2014b), maar beperken we ons tot financiële voordelen (subsidies), die zowel via fiscale⁷ als niet-fiscale weg kunnen worden toegekend. In navolging van Haffner (1999) beschouwen we een woonsubsidie als een lagere kostprijs van de woondienst die wordt geconsumeerd dan de kostprijs die geldt zonder subsidie, als gevolg van direct of indirect overheid toedoen (Haffner, 1999, p. 48).

In wat volgt gaan we eerst na welke types van subsidies denkbaar zijn, waarbij het onderscheid tussen vraag- en aanbodsubsidies voorop staat. Vervolgens leggen we uit wat volgens de economische theorie de effecten zijn van vraag- en aanbodsubsidies. In een derde en laatste paragraaf bekijken we de ruimere effecten van subsidies.

1.4.1 Aanbod- en vraagsubsidie gekenmerkt

Voordat we in het kader van deze studie ‘stimuleren van aanbod in de private huursector’ nader ingaan op de beoogde werking van aanbodsubsidies en vraagsubsidies in deze paragraaf en de volgende (en regulering in paragraaf 1.5), is het van belang om stil te staan bij de typen impact van subsidies. Belangrijk zijn daarbij twee algemene effecten die invloed uitoefenen op de effectiviteit van de subsidiëring (O’Sullivan, 1984, 1986; Hills, 1991).

⁷ Een begrip als eigendomsneutraliteit blijft hier dan ook verder buiten beschouwing. Het idee achter eigendomsneutraliteit is immers dat investeringsbeslissingen van actoren niet worden verstoord door een verschillende behandeling van eigendomssectoren door de belastingautoriteit om te voorkomen dat welvaartsverliezen ontstaan (zie bijvoorbeeld Haffner, 1999; Haffner et al., 2014a).

Op de eerste plaats is de subsidie-ontvangende consument niet altijd degene die daadwerkelijk baat heeft van de subsidie. In dit geval spreekt men van tweede-orde effecten, die de effectieve invloed van een subsidie weergeven. Het gaat dan om een herverdeling van de subsidie van de oorspronkelijke consument-ontvanger naar een niet-ontvanger als gevolg van reacties (gedrag) op het instrument. Bij de zogenoemde eerste-orde effecten wordt verondersteld dat er geen gedragswijzigingen plaatsvinden. Bijvoorbeeld krijgt een huurder een huursubsidie. Als de verhuurder vervolgens de huurprijzen verhoogt, verschuift de subsidie effectief naar de verhuurder.

Op de tweede plaats is er een risico te onderkennen dat gepaard gaat met subsidiëring: de ontvanger waardeert (subjectief) de subsidie niet in die mate als een vergelijkbaar bedrag aan geld. Dit soort complexe effecten blijven in het bestek van deel 2 van deze studie buiten beschouwing.

a) Aanbodsubsidie

Een directe manier om het aanbod van woningen en woningkwaliteit te stimuleren zijn de objectsubsidies/aanbodsubsidies voor de aanbieder/investeerder in nieuwe woningen voor de grond dan wel het gebouw of voor bestaande woningen (onderhoud en verbetering). Aanbodsubsidies zijn ontworpen om het aanbod van objecten (i.c. woningen) te stimuleren, zoals de naam aanduidt.

De extra productie van huurwoningen wordt gestimuleerd door een bedrag aan subsidie eenmalig of meermalig rechtstreeks aan de aanbieder te betalen. Dit is een mogelijkheid om direct de kostprijs van het object te verlagen, evenals de optie van het op enigerlei manier verlagen van de financieringskosten (bijvoorbeeld via een lagere rentevoet of een langere afbetalingsperiode). Een andere mogelijkheid is te vinden in het goedkoper maken van een productiefactor. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij een subsidie in natura die ontstaat als grond tegen een lagere prijs dan de marktprijs aan een investeerder in woningen wordt verkocht.

Indirecte objectsubsidies worden verkregen door bijvoorbeeld voordelen binnen belastingen, zoals kortingen op belastingtarieven, evenals vrijstellingen van belastingen. Ook het bieden van overheids-garanties, die de kosten verlagen door het wegnemen van risico's voor de verhuurder, is als een indirecte objectsubsidie te classificeren. Subsidies die naar intermediairs gaan zoals in het geval van sociale verhuurkantoren die werk uit handen van de verhuurders nemen, werken ook op een indirecte manier kostprijs verlagend. Regulering van (huur-, grond- of koop)prijzen of rentevoeten kan ook indirecte objectsubsiëring tot gevolg hebben (zie voor regulering verder in paragraaf 1.5; Cigdem, 2012; Oxley, 2012; Cigdem & Wood, 2012; Vandenbroucke et al., 2007).

Aanbodsubsidies zijn er in theorie in twee typen: voorwaardelijk versus zuiver (*conditional* versus *pure*; Oxley, 2012: 76). Voorwaardelijke subsidies gaan gepaard met condities die gekoppeld zijn aan het verkrijgen van aanbodsubsidies; bijvoorbeeld voor welke inkomensgroep is de woning bedoeld en tegen welke huurprijs wordt de woning verhuurd? Verwacht mag worden van een overheid die bepaalde doelen nastreeft en middelen inzet om deze doelen te bevorderen, dat men voorwaardelijke subsidies inzet. De voorwaarden zullen verwerkt zijn in toewijzingsregels voor de woning. Een private verhuurder die huurwoningen op deze wijze verhuurt, verhuurt de woningen dan voor sociale doeleinden. Zoals in de vorige paragraaf wordt beargumenteerd, worden deze woningen in onze brede definitie tot de private huursector geteld - verhuurder in categorie 2 (tabel 2).

b) Vraagsubsidie

Als niet de woning wordt gesubsidieerd zoals bij een object- of aanbodsubsidie, maar de persoon, i.c. de woonconsument, is er sprake van een subjectsubsidie of vraagsubsidie (Hulse, 2012; Oxley, 2012;

Vandenbroucke et al., 2007). Evenals bij een objectsubsidie, is er ook bij een subjectsubsidie een directe variant te onderscheiden van een indirecte. In het eerste geval gaat het om een bijdrage in geld (huursubsidie) of kortingen in geld (inkomenshuur); in het tweede geval gaat het om kortingen of vrijstellingen in de belastingen. Subjectsubsidies kunnen eenmalig of meermalig worden ontvangen door een huishouden.

Vergelijkbaar met een zuivere objectsubsidies, is een zogenoemde zuivere subjectsubsidie (basisinkomen) niet gebonden aan een bestedingsdoel (Boelhouwer & Haffner, 2002; Hulse, 2012). Vanwege het grote budgetbeslag van ongebonden inkomensoverdrachten en vanwege de 'te groot' geachte bestedingsvrijheid van de consument, wordt veelal in het kader van het doel van een welvaartsstaat om inkomen her te verdelen, gekozen voor gebonden inkomensafhankelijke overdrachten aan consumenten.

Gebonden inkomensoverdrachten kunnen gelimiteerd worden op grond van feitelijk uitgegeven huurbedragen (huursubsidie) of op grond van genormeerde huuruitgaven (*vouchers*). Normbedragen als richtsnoer voor subsidiebedragen gaan meer richting de welvaartstheoretische optimale verdeling en laten (in theorie) toe dat de burger zijn eigen keuze maakt tussen woningen in plaats van strategisch te kiezen voor de maximale subsidie en kwaliteit (*moral hazard*⁸) en de burger de subsidie ook kan meenemen bij verhuizing (efficiënt), terwijl horizontale gelijkheid (gelijke mogelijkheden in dezelfde omstandigheden) wordt bereikt.

1.4.2 Effecten van subsidies op vraag en aanbod

Een deze paragraaf komen de woningmarkteffecten - de effecten op vraag en aanbod en daaraan gelieerd op prijzen en hoeveelheden - aan bod. We passen principes van publieke economie toe op vraag en aanbod van woningen. Voor zover we weten, is dit op deze manier nog niet in de literatuur beschreven. Een zelfde benadering met gelijkaardige vaststellingen en conclusies is o.a. te vinden in Gruber (2007) voor het heffen van belastingen. Zo stelt bijvoorbeeld Gruber over de equivalentie van ingrijpen aan vraag- of aanbodzijde:

The side of the market on which the tax is imposed is irrelevant to the distribution of the tax burdens (p. 549).

Een toepassing op sociale bijdragen vinden we in Decoster & Valenduc (2011), die de theoretische equivalentie aantonen tussen een sociale bijdrage betaald door de werkgever en betaald door de werknemer (p. 125).

Phelps (1985, p. 264-5) argumenteert dat een subsidie voor de aanbieder door de vrager als verlaging van de aankoop prijs gezien wordt en door de aanbieder als verhoging van de verkoopprijs; dat een subsidie derhalve twee kanten van dezelfde medaille weergeeft.

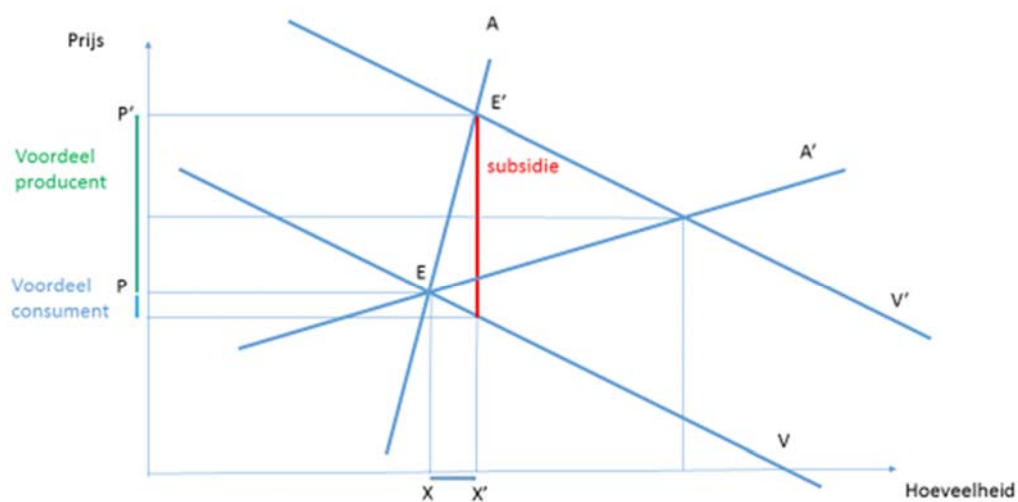
a) Vraagsubsidie

Een vraagsubsidie leidt tot een stijging van de vraag waardoor de vraagcurve naar rechts (omhoog) verschuift van V naar V', zoals te zien is in figuur 1 (Vandenbroucke et al., 2007; Malpezzi, 2010). Deze

⁸ Oorspronkelijk komt het concept uit de literatuur over verzekeringen en betreft het de zorg dat de kans op een uitkering en de omvang van het verzekerd verlies niet door de verzekeringnemer beïnvloed kunnen worden (Barr, 1998: 117).

verschuiving betekent dat de koopkracht van huishoudens toeneemt waardoor de vraag naar woningen, *in casu* naar private huurwoningen, *ceteris paribus*, ook toeneemt. Het aanbod A wordt vrij inelastisch verondersteld: de curve verloopt vrij stijl, hetgeen betekent dat een prijsstijging leidt tot een beperkte hoeveelheid extra aanbod van X naar X'. De toegenomen vraag vertaalt zich in deze situatie vooral in een prijsstijging van de woningen van P naar P'. Na het evenwicht E in de oude situatie vóór de introductie van de vraagsubsidie, bevindt de markt zich in een evenwicht E' in de nieuwe situatie. In een evenwicht zijn vraag en aanbod gelijk aan elkaar en worden er geen overwinsten verdiend door de investeerders.

Figuur 1 Effect van een vraagsubsidie op de private huurwoningmarkt bij relatief elastische vraag (zie tekst voor uitleg letters)



Als het aanbod op de langere termijn elastisch is, zoals verwacht mag worden in een goed werkende markt⁹ waarin er veel aanbieders zijn die de prijs derhalve niet kunnen beïnvloeden en reageren op de prijsverandering (Koutsoyiannis, 1979), draait de aanbodcurve vanuit het oude evenwicht E en gaat vlakker verlopen, volgens curve A' (Malpezzi, 2010). Dat betekent dat er extra woningen op de markt komen waardoor er een drukkend effect op de huurprijzen ontstaat waardoor deze kunnen dalen. Dat houdt in dat er op de langere termijn een nieuw evenwicht ontstaat op de nieuwe vraagcurve V', maar aan de rechter zijde van het korte(re)-termijn evenwicht E'. Als het aanbod volledig elastisch is, verloopt de aanbodcurve horizontaal door het oude evenwicht E naar de nieuwe vraagcurve V' en heeft een vraagsubsidie derhalve geen prijseffect, maar leidt deze alleen tot een (flinke) toename van het

⁹ Bij volledige vrije mededinging gelden volgens Koutsoyiannis (1979) de volgende zeven voorwaarden: 1) er is een groot aantal aanbieders en vragers, zodat geen enkele individuele actor invloed heeft op de prijs; 2) er is een perfecte homogeniteit van producten en diensten, zodat consumenten geen verschil tussen de aanbieders zien en producenten oneindig aanbod kunnen leveren bij de geldende marktprijs; 3) er is vrije toe- en uittreding op de markt, hetgeen het ontbreken van transactiekosten impliceert; 4) nutsmaximalisatie is het doel van elke onderneming; 5) de overheid grijpt niet in, bijvoorbeeld niet met subsidies, belastingen of regulering; er is een perfecte mobiliteit van productiefactoren; 6) er is perfecte informatie in het heden en in de toekomst; 7) informatie kost niets en er is geen onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen.

aanbod. Deze eindsituatie wordt in theorie verondersteld: extra aanbod als gevolg van de vraagsubsidie.

Hoewel er geen studies bekend zijn over de aanbodelasticiteit in de private huurwoningenmarkt, schatten we deze laag in, omdat deze ook laag is geschat voor de gehele woningmarkt¹⁰ (Caldera-Sánchez & Johansson, 2013). Als het aanbod relatief inelastisch is, leidt dit tot het kapitaliseren van de subsidie in de huurprijzen. Dit is het klassieke voorbeeld uit de literatuur voor de situatie waarin de effectieve subsidie verschuift van de consument naar de aanbieder. Ook dit wordt verduidelijkt in figuur 1. De hoogte van de subsidie komt overeen met het verschil in de hoogte tussen de oude en de nieuwe vraagcurve bij de nieuwe hoeveelheid X' . In de situatie vóór de subsidie zou deze hoeveelheid X' immers gevraagd worden tegen een prijs lager dan P , die met subsidie tegen die prijs mogelijk wordt. De subsidie heeft de marktprijs echter opgedreven naar P' . Een deel van de subsidie komt ten goede aan de producent, namelijk het verschil tussen de oude en de nieuwe prijs. Bij de consument komt terecht wat nog rest van de subsidie na de prijsverhoging. Daarmee ontstaat er een verschil in de eerste-orde en de effectieve (tweede-orde) impact van de subsidie (zie paragraaf 1.4.1).

Verder kan worden aangevuld dat de huurprijs in het nieuwe evenwicht geldt voor alle huurders, en niet enkel voor de huurders die een subsidie ontvangen, waardoor er sprake is van zogenoemde financiële externaliteiten (*pecuniary externalities*, Malpezzi, 2010: 128). Deze zijn ten nadele van de huurder (de hogere huurprijs) en vooral de huurder die geen subsidie ontvangt en in spiegelbeeld ten voordele van de verhuurder. Daarbij kan worden opgemerkt dat hoe minder elastisch het aanbod is, hoe groter dit nadelig effect is voor de niet-gesubsidieerde huurder.

Hoe de subsidie verdeeld wordt tussen consument en producent hangt af van de elasticiteiten van vraag en aanbod. Zoals hiervoor aangegeven, leidt in theorie de subsidie via de consument bij elastisch aanbod op de lange termijn tot extra aanbod. Bij een inelastisch aanbod en een elastische vraag zal het voordeel van de vraagsubsidie vooral naar de producent gaan, en minder naar de consument (figuur 1). Indien daarentegen het aanbod elastisch is en de vraag inelastisch, dan gaat het voordeel in hoofdzaak naar de consument en minder naar de producent (figuur B2 in bijlage).

In figuur 1 is de vraag relatief elastisch getekend door de aangegeven evenwichten E en E' . De curve verloopt vrij vlak waardoor bij een kleine prijsstijging naar verhouding de vraag relatief veel afneemt. Als de curve nog vlakker verloopt is het effect groter. In het geval de prijselasticiteit van de vraag relatief hoog is, zoals deze is weergegeven in figuur 1, wordt er meer aanbod gegenereerd dan in het geval de vraag vrij inelastisch is. Dit laatste argument brengt Cigdem (2012) naar voren. Deze onderzoeker argumenteert dat wonen als een noodzakelijk goed beschouwd moet worden waarvoor de vraag weinig verandert als de huurprijs verandert.¹¹ Het zou wel zo kunnen zijn dat de vraagcurve dan meer inelastisch verloopt dan in figuur 1 weergegeven en dat dan de hoeveelheid extra woondiensten die door de vraagsubsidie wordt gegenereerd in de praktijk minder is dan in figuur 1 wordt weergegeven.

b) Aanbodsubsidie

Aanbodsubsidies zijn aan bepaalde woningen gebonden en hebben derhalve als doel de attractiviteit te verhogen om in deze woningen te investeren (Oxley, 2012; Cigdem, 2012; Vandenbroucke et al., 2007). De kosten van de aanbieders (publieke of private actoren) worden met de aanbodsubsidies immers verlaagd. De aanbodcurve A verschuift naar rechts weg uit de oude evenwichtssituatie E , bijvoorbeeld

¹⁰ Bijvoorbeeld voor België. Voor Vlaanderen zie Vastmans et al. (2014).

¹¹ Bij een luxe goed zal de consumptie meer toenemen met een stijging van het inkomen dan bij een noodzakelijk goed.

naar de plek van aanbodcurve A' , zoals te zien is in figuur 2. Daardoor ontstaat er meer nieuw aanbod van woningen tegen de 'oude' huurprijs P (vóór subsidiëring), *ceteris paribus*. De hoeveelheid aangeboden woondiensten verschuift van de oude evenwichtshoeveelheid X naar rechts van X' op de nieuwe aanbodcurve A' . Volgens Malpezzi (2010) kunnen er nu twee ontwikkelingen plaatsvinden, afhankelijk van de elasticiteit van het aanbod. Als het aanbod elastisch zal reageren (op termijn), zal het gesubsidieerde aanbod het ongesubsidieerde aanbod verdringen. De evenwichtshuurprijs zal niet veranderen.

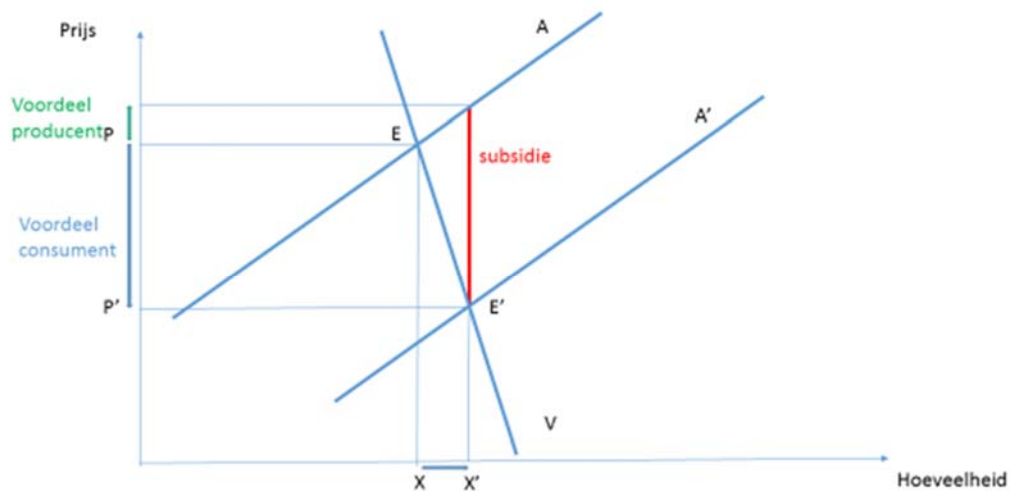
Als het aanbod inelastisch is, zal dit extra aanbod dat groter is dan de vraag op dit punt, door marktwerking de huurprijs drukken. Dan zal enig overaanbod op termijn moeten verdwijnen, waardoor het nieuwe marktevenwicht E' wordt bereikt op de nieuwe aanbodcurve A' en de onveranderde vraagcurve V . Per saldo zijn meer woningen (nieuwe hoeveelheid X' in het nieuwe evenwicht) door de subsidie beter betaalbaar geworden voor de huurder (nieuwe evenwichtsprijs van P'), zoals in figuur 2 is weergegeven.

Evenals bij figuur 1, kan de hoogte van de subsidie verticaal worden afgelezen, dit keer als het verschil in hoogte tussen A en A' bij de nieuwe hoeveelheid X' . In de situatie vóór subsidie zouden producenten deze hoeveelheid maar produceren aan een prijs boven de evenwichtsprijs P . In de nieuwe situatie is de prijs gezakt van P naar P' . De prijsdaling is het voordeel dat de consument geniet. Wat nog rest van de subsidie na aftrekken van de prijsverlaging is het voordeel dat naar de producent gaat.

De consument heeft voordeel vanwege de lagere huurprijs in de nieuwe evenwichtssituatie. De zogenoemde financiële externaliteiten (*pecuniary externalities*, Malpezzi, 2010: 128) komen in dit geval voor rekening van de verhuurder die geen subsidie ontvangt en wel een lagere huurprijs voor de woning in rekening moet brengen. Een mogelijk gevolg is dat aanbieders zich terugtrekken uit de markt als niet meer wordt voldaan aan hun rendementseis in de nieuwe situatie.

De mate waarin extra aanbod gegenereerd wordt door de objectsubsidie hangt niet alleen af van de prijselasticiteit van het aanbod, maar ook van de prijselasticiteit van de vraag (Cigdem, 2012). Alleen als de vraag sterk reageert op veranderingen in de prijs leidt een objectsubsidie tot extra aanbod. Als de vraag inelastisch is ten opzichte van de prijsverandering, zoals bij een noodzakelijk goed als wonen, stelt Cigdem (2012: 312), leidt een objectsubsidie eerder tot een prijsdaling van de woningvoorraad dan een toename van de vraag. Derhalve zal er ook relatief minder nieuw aanbod worden gerealiseerd dan weergegeven in figuur 2. Het nieuwe evenwichtsaanbod bij een meer inelastische vraagcurve zou links van de nieuwe evenwichtshoeveelheid X' uitkomen, maar rechts van de oude evenwichtshoeveelheid X (zie figuur B3 in bijlage).

Figuur 2 Effect van een aanbodsusidie op de private huurwoningmarkt bij relatief elastisch aanbod en relatief inelastische vraag (zie tekst voor uitleg letters)



c) Vergelijking

In de voorgaande twee paragrafen zijn de grafieken van aanbod- en vraagsubsidies zodanig getekend dat de subsidie gelijk is. De figuren maken duidelijk dat in beide gevallen ook het hoeveelheidseffect hetzelfde is. De conclusie is dus dat vraag- en aanbodsubsidies equivalent zijn in de zin dat eenzelfde subsidie eenzelfde effect heeft op de hoeveelheid. Deze conclusie staat dan los van de elasticiteiten. Ze gaat ook op in een situatie van een elastisch aanbod of bij een inelastische vraag, zoals wordt aangetoond in bijlage 1 (B1.1).

In de situatie van gelijk subsidiebedrag is de impact van de subsidie op de marktprijs wel verschillend bij vraag- en aanbodsubsidies. Bij een vraagsubsidie stijgt immers de prijs op de markt, als het aanbod in de praktijk niet volledig elastisch blijkt te zijn, terwijl bij een aanbodsusidie de marktprijs daalt. Netto komt dit op hetzelfde neer voor de ontvanger van de subsidie: de prijs die de huurder betaalt na verrekening van de subsidie is in beide situaties dezelfde en is minder dan in de situatie waarin er geen subsidie zou zijn.

Gegeven hetzelfde totale bedrag aan subsidie, naarmate het aanbod minder elastisch is en de vraag meer elastisch, zal het voordeel van een subsidie in verhouding groter zijn voor de producent dan voor de consument, terwijl in de omgekeerde situatie vooral de consument begunstigd is.

De verschillende gevolgen van subsidiëring treden vooral op voor de producenten en consumenten die geen subsidie genieten en in een nieuwe marktsituatie moeten opereren (financiële externaliteiten). Voor de consumenten (huurders) die geen subsidie ontvangen betekent dit dat ze een hogere huurprijs moeten betalen, waardoor de betaalbaarheid voor hen erop achteruit gaat. Voor producenten die geen subsidie ontvangen is het gevolg dat ze hun woning aan een lagere prijs op de markt moeten aanbieden, met als gevolg dat ze mogelijk uit de markt verdwijnen.

De algemene conclusie is derhalve dat in de situatie van een lage aanbodelasticiteit een hoge subsidie nodig is om een beperkt hoeveelheidseffect te bekomen. Als daarenboven ook nog de vraag inelastisch

is, zal het effect op de hoeveelheid nog kleiner zijn (zoals blijkt uit figuur B3 in bijlage 1). Verder blijken er geen sterke argumenten te zijn om een aanbods subsidie te verkiezen boven een vraagsubsidie, als het doel is het aanbod te stimuleren en omgekeerd als het startpunt is dat beide subsidies hetzelfde effect hebben op de aangeboden hoeveelheid en op de prijs die de consument betaalt. Terwijl een aanbods subsidie direct bij de aanbieder aanhaakt, streeft een vraagsubsidie indirect via de consument hetzelfde effect te bereiken als de aanbods subsidie.

Boven op een dergelijke overweging komt dat de hiervoor aangetoonde beperkte toename van het aanbod in de praktijk nog eens beïnvloed kan worden door een veelvoud van factoren, zoals binnen welke deelmarkten binnen de private huursector (onderkant en andere segmenten) een effect beoogd wordt, welke typen aanbieders (personen versus ontwikkelaars versus institutionele beleggers) men wenst te bereiken, in welke geografische deelmarkten men opereert, wat de omvang is van de groepen huurders dan wel verhuurders die gesubsidieerd worden, of er sprake is van een aanbod- of een voorraadmarkt, hoe actoren reageren op stimuli, enz. (zie bijvoorbeeld Caldera Sánchez & Johansson, 2011; Leishman, 2015; Malpezzi, 2010; Taltavull de La Paz & Gabrielli, 2015). Als de lagere marktprijs in de beschouwing wordt betrokken die bereikt wordt met een aanbods subsidie en de hogere marktprijs als gevolg van een vraagsubsidie, komen ook de financiële externaliteiten in beeld. Bij een vraagsubsidie zijn deze voor rekening van de consumenten en bij de aanbods subsidie voor de producenten; in beide gevallen voor de niet-ontvangers. Gezien de verwachte beperkte impact van beide subsidies op de hoeveelheid nieuw aanbod in de private huursector, de financiële externaliteiten en de onzekerheidsmarges rondom dergelijke uitkomsten lijkt er op voorhand geen reden aan te wijzen om een subsidie in te zetten om algemeen het aanbod in de private huursector te stimuleren.

In de volgende paragraaf gaan we derhalve kort in op hetgeen we het kader van deze studie in de literatuur hebben gevonden over de (gewenste) effecten van de subsidies.

1.4.3 Ruimere effecten van subsidies

Deze paragraaf geeft een kort overzicht over hetgeen in het kader van deze studie aan argumenten wat betreft doelstellingen en effecten is samengebracht. Logisch mag zijn dat de inzet van elk type subsidie af zal hangen van de doelstellingen van beleid in het kader van de verwachte marktreactie (aanbod en/of vraag), stelt Oxley (2012).

Barr (1998: 371-374) stelt dat er slechts weinig situaties zijn waarin **prijssubsidies** de doelmatigheid verbeteren op de woningmarkt. Ten eerste kan gedacht worden aan situaties waarin de private disconteringsvoet (*discount rate*) hoger is dan de sociale disconteringsvoet. In een dergelijke situatie zal er niet worden geïnvesteerd. Op de tweede plaats zouden in grote schaarste situaties als gevolg van het op kortere termijn inelastische aanbod van woningen kortlopende aanbods subsidies overwogen kunnen worden totdat het aanbod begint te reageren op de toegenomen vraag. Tot slot zijn negatieve externe effecten relevant op de woningmarkt. Prijssubsidies zouden kunnen worden toegepast om bijvoorbeeld verbeterinvesteringen te stimuleren.

Vanuit een ruimere toepassing ingestoken dan Barr (1998), kan men ook denken aan doelmatigheidsverbeteringen in de huurwoningmarkt door het wegnemen van overig **marktfalen** dan de genoemde lijst van drie; bijvoorbeeld in monopolistische situaties van marktmacht van de verhuurder, die al dan niet veroorzaakt worden door meer kennis van de verhuurder in vergelijking met de huurder (asymmetrische informatie). Deze voorbeelden en andere zijn uitgewerkt in Vandenbroucke et al. (2007; zie ook Haffner et al., 2012 en Cigdem & Wood, 2012).

Oxley (2012) verwacht dat bij beperkt oplossingsvermogen van de markt (inelastisch aanbod) en doelstellingen als het vergroten van het aanbod of sociale cohesie, een programma van **objectsubsidies** een rol zal kunnen spelen. Oxley (2012) meldt dat aanbodssubsidies ook worden ingezet om buiten de woondoelstellingen om sociale doelstellingen (gemengde wijken), economische doelstellingen (huisvesting voor *key workers*) en duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren.

Bekende nadelen van langlopende aanbodssubsidies, vooral gebaseerd op ervaringen in de sociale huursector, hebben betrekking op het ontwerp van een dergelijke regeling en de negatieve effecten die daaruit kunnen voortvloeien. Voor individuen is het vanuit die invalshoek ongewenst als er een lange-termijn afhankelijkheidsrelatie optreedt met de subsidie. Bij ruimtelijk ongedifferentieerde subsidies (sterke focus op een beperkt aantal wijken) kan gettovorming optreden.

Het hiervoor genoemde verschil tussen de geldwaarde van de subsidie en de perceptie van de waarde van de subsidie door de consument, zal vooral bij de objectsubsidie een verstorend effect kunnen sorteren. De consument krijgt immers een bepaald pakket woondiensten voor een bepaalde gesubsidieerde huurprijs aangeboden zonder dat deze de subsidie volgens eigen preferenties kan inzetten. Malpezzi (2010: 125) spreekt van een *consumption inefficiency* als de consument een andere waarde toekent aan de gesubsidieerde woning dan de markt.

Een probleem dat in de literatuur veelal worden erkend bij **vraagsubsidies**, maar niet altijd wordt gevonden, is het risico van het opwerpen van een barrière voor toetreding tot of deelname aan de arbeidsmarkt (Boelhouwer & Haffner, 2002; Hulse, 2012). Er kan sprake zijn van een zodanig verlies van de subsidie, als men een baan vindt en weer gaat werken (werkloosheidsval) dan wel meer gaat werken (armoedeval) en een arbeidsinkomen verkrijgt, dat deze stap naar de arbeidsmarkt (deels) achterwege blijft.

Evenals objectsubsidies, kunnen ook subjectsubsidies verschillende doelen dienen, zoals het bevorderen van betaalbaarheid van het wonen, het bestrijden van armoede (meer inkomen overhouden voor andere doelen) en het stimuleren van een minimale woningkwaliteit, i.c. in de private huursector. Als het doel is om de woonconsumptie onder lage-inkomensgroepen te stimuleren, bijvoorbeeld vanuit de *merit-good* gedachte (de overheid vindt dat de consument te weinig besteedt aan goede woningkwaliteit), zijn ook in de visie van Barr (1998) inkomensoverdrachten een effectief instrument.

De effectiviteit is volgens Hulse (2012) echter moeilijk meetbaar vanwege onder meer de onzichtbaarheid van veel subjectsubsidies, zeker als deze deels via de bijstand dan wel andere uitkeringen lopen. Niet alle subjectsubsidies worden daarnaast nationaal geadministreerd.

a) Instrumentkeuze

Het overzicht in deze en de voorgaande paragrafen over vraag- en aanbodssubsidies produceert een waaier aan overwegingen die in een instrumentkeuze betrokken kunnen worden. Yates & Whitehead (1998) argumenteren dan ook dat zo vele factoren in rekening moeten worden gebracht dat de discussie of vraag- dan wel aanbodssubsidies het meest aangewezen zijn, in feite misplaatst is. Deze auteurs menen dat het meer aangewezen kan zijn na te gaan hoe de doeltreffendheid van subsidies kan verhoogd worden op basis van de bediscussieerde en geformuleerde doelstellingen van het woonbeleid (zie ook paragraaf 1.3).

1.5 Regulering

Naast subsidiëring heeft een overheid ook de mogelijkheid om te reguleren. Regulering kan verschillende functies vervullen in een breed spectrum van het reguleren van eigendomsrechten tot het opstellen van de regels bij vraag- en aanbodsubsidies (Malpezzi, 2010). Subsidie-instrumenten vragen ook om regulering. Bijvoorbeeld zijn regels voor woningtoewijzing nodig bij objectsubsidies om te bepalen wie voor de prijs subsidie in aanmerking komt. Bij subjectsubsidies moeten de beleidsdoelen ook worden omgezet in de voorwaarden waaronder subjectsubsidies worden uitgekeerd.

Reguleren kan zelf ook leiden tot objectsubsiëring, bijvoorbeeld in het geval van kruiselingse subsidies waarbij commercieel gegenereerde opbrengsten in de woningbouw door een investeerder ingezet worden om tegelijkertijd woningen met een sociale prijs te bouwen en aan te bieden aan de consument (Cigdem, 2012; Oxley, 2012; Vandenbroucke et al., 2007). Voor de bouwer of projectontwikkelaar aan wie wordt opgelegd ook sociale woningbouw te realiseren, gaat het over een financiële impuls, zij het dat deze negatief is, dus eerder als een belasting moet worden bekeken. Een ander voorbeeld van een impliciete subsidie als gevolg van ruimtelijke ordening is het toestaan van hogere densiteiten aan projectontwikkelaars.

In de private huursector zijn traditioneel vooral de woningkwaliteit (Barr, 1998) en de huurprijs (in combinatie met de huurderbescherming) gereguleerd (Arnott, 1995). Regulering in de vorm van *kwaliteitseisen* kan bijvoorbeeld belangrijk zijn in situaties waarin burgers beschikken over imperfecte informatie (Barr, 1998). Hierbij kan gedacht worden aan voorschriften die een bepaalde minimumkwaliteit van nieuwbouwwoningen garanderen. Het ontstaan van de sociale huursector in de vorige eeuw kan als reactie gezien worden op de slechte woonomstandigheden als gevolg van de trek van de arbeiders naar de stad tijdens de industriële revolutie (zie ook Elsinga et al., 2005).

In de private huursector werd als gevolg van de twee wereldoorlogen vooral ingegrepen om grote prijsstijgingen in te tomen (*huurprijsregulering*) in situaties van woningschaarste (Arnott, 1995; zie ook Haffner et al., 2012; Haffner & Elsinga, 2007; HM *Treasury*, 2010; en Vandenbroucke et al., 2007). In een eigendomssector waar marktwerking domineerde, argumenteren economen traditioneel dan ook dat huurprijsregulering marktversturende effecten heeft. Standaard economische analyse geeft aan dat regulering leidt tot lagere winsten voor verhuurders omdat men niet de marktprijs kan aanrekenen. Investeerders blijven dan weg en er wordt ook onvoldoende aan onderhoud uitgegeven. Op termijn kunnen woningwaarden omlaag gaan en wordt de kwaliteit van de buurt nadelig beïnvloed. Er ontstaan woningtekorten omdat er onvoldoende woningen aangeboden worden, terwijl 'te lage' prijzen de vraag opschroeven. Huurprijsregulering zal de betaalbaarheid voor zittende huurders verbeteren ten koste van de toegang voor nieuwe huurders die langer naar een passende en betaalbare woning zullen moeten zoeken. Er kunnen ook kosten voor de maatschappij ontstaan doordat de mobiliteit op de woningmarkt en de arbeidsmarkt negatief beïnvloed worden, als deze markten niet efficiënt werken en de economische ontwikkeling van een land of regio geschaad wordt. Per saldo, worden 'insiders' bevoordeeld in vergelijking met de verhuurders, nieuwe huurders en per saldo de maatschappij.

Vanuit de welvaartseconomie kan een argumentatie worden opgebouwd dat de overheid op niet-gereguleerde woningmarkten die geconfronteerd worden met marktfalen, de markt kan corrigeren met als doel deze efficiënter te maken (Barr, 1998). Deze argumenten zijn uitgebreid uitgewerkt in Vandenbroucke et al. (2007) en hebben vooral te maken met de marktmacht van de verhuurder (zie ook Haffner et al., 2012 en Winters, 2012). Deze ontstaat bijvoorbeeld als de huurder gehecht raakt aan zijn woning en woonomgeving en de woning het thuis wordt. In dat geval moet de huurder niet alleen financiële, maar ook emotionele kosten maken om aan de huurverhoging te ontkomen. Ook in

situaties van woningschaarste en inelastisch aanbod (toetredende investeerders/verhuurders moeten kosten maken) kan de verhuurder profiteren van een zekere monopoliemacht. Immers, er bestaan drempels om toe te treden tot de private huurmarkt. Per saldo levert dergelijk marktfalen een comparatief voordeel voor de verhuurder op. Overheidsingrijpen in de vorm van huurprijsregulering kan bijvoorbeeld huurprijzen en kwaliteitsniveaus transparant maken. Het 'recht' trekken van de balans tussen de verhuurders en de (zittende en/of nieuwe) huurders zou gerechtvaardigd kunnen zijn als de economische efficiëntie wordt verbeterd, kan men afleiden uit de welvaartseconomie (zie ook Arnott, 1995, 2003). Als een markt doelmatig werkt, wordt volgens deze invalshoek de totale welvaart in de maatschappij gemaximeerd.

Huurprijsregulering zal hand in hand moeten gaan met de regulering van het huurcontract (Elsinga et al., 2007; Haffner et al., 2008, 2012; Hulse et al., 2011; Vandenbroucke et al., 2007; Whitehead et al., 2012). Bijvoorbeeld zal bij kortlopende contracten een huurprijsregulering voor de zittende huurder minder van belang zijn dan bij een langlopend contract. Rondom het huurcontract kunnen er diverse elementen worden onderscheiden, bijvoorbeeld de reeds genoemde duur van het contract, maar bijvoorbeeld ook of de verhuurder de woning met zittende huurder mag doorverkopen dan wel de woning tijdens de contractduur terug mag eisen. Ook kan gedacht worden aan de mate waarin de huurder het huis uitgezet kan worden als deze in gebreke blijft. Per saldo kan een sterke bescherming van de huurder leiden tot een uitval van investeringen in de private huursector, als de investeerder/verhuurder de daaruit voortvloeiende risico's in verhouding tot het rendement onaanvaardbaar acht.

Bij regulering van de private huursector zal een balans gevraagd zijn tussen de rechten en plichten van huurder en verhuurder (Haffner et al., 2008, 2012). Mogelijk brengt de regulering een bepaalde mate van transparantie en zekerheid in de private huurmarkt die ook als voordelen door de verhuurder worden ervaren, zoals een goede reputatie of helderheid over het te behalen rendement (zie ook Whitehead et al., 2012). Bij de 'minder strenge' regulering (geen huurprijsbevrozing, geen volledige bescherming van zittende en nieuwe huurders), is het niet altijd mogelijk om de effecten op de omvang en ontwikkeling van de private huursector te ontleden.

Tot slot valt te vermelden dat ook regulering op vlak van ruimtelijke planning impact heeft op de woningmarkt. Zo kan een lage aanbodelasticiteit mee het resultaat zijn van regels op vlak van ruimtegebruik. Het verruimen van de mogelijkheden om gronden en bestaande panden in te zetten voor de realisatie van nieuwe woongelegenheden, kan zo een positieve impact hebben op het aanbod. Zoals hoger uitgebreid is toegelicht, betekent een hogere aanbodelasticiteit bovendien ook dat prijssubsidies zich minder sterk zullen vertalen in prijsstijgingen.

1.6 Informatie, communicatie, begeleiding

Ook via communicatieve instrumenten kan het gedrag van actoren op de woningmarkt worden beïnvloed. Zo kan de marktwerking worden verbeterd door in een situatie van imperfecte informatie ervoor te zorgen dat de transparantie van de markt verbetert. De 'Huurschatter' is hiervan een voorbeeld: door huurders en verhuurders een instrument te bieden om een redelijke huurprijs voor een woning te bepalen, wordt de marktwerking verbeterd, wat mogelijk (maar niet noodzakelijk) bijdraagt tot het voorkomen van uitwassen.

In een situatie waarin de marktwerking verhinderd wordt door een gebrekkige kennis van de situatie, kan het bieden van informatie de marktwerking verbeteren. Indien het bijvoorbeeld in vergelijking met

andere beleggingen financieel of fiscaal interessant zou zijn te beleggen in huurwoningen, maar waarbij omwille van de complexiteit van de fiscaliteit dit weinig bekend zou zijn, zou vereenvoudiging van het systeem of het transparant maken ervan door informatie en advisering theoretisch gezien kunnen bijdragen tot een groter aanbod.

De werking van de sociale verhuurkantoren (SVK's) is een ander voorbeeld. SVK's nemen administratieve verplichtingen over van de verhuurders. In een situatie waarin deze verplichtingen toenemen, en verhuurders ook vaak ouder zijn en moeilijk hun weg vinden in de verplichtingen, kan het overnemen van de verplichtingen woningen in de markt houden. Bovendien is de verhuurder zeker van huurinkomsten. Vermits dit alles de kost van de verhuuring voor de verhuurder verlaagt, kan men ook dit als een vorm van subsidie beschouwen. Mogelijk verlaagt zelfs de verhuurder de huurprijs als tegemoetkoming hiervoor. In feite wordt hiermee een subsidie aan een organisatie (ook een soort aanbods subsidie) omgezet in een voordeel voor de consument.

Het voordeel van communicatieve instrumenten is dat de kostprijs in vergelijking met subsidies aan actoren relatief beperkt blijft. In termen van kosteneffectiviteit kan dus een communicatief instrument gunstig scoren in vergelijking met subsidies.

1.7 Conclusies

In dit hoofdstuk passeren enkele theoretische noties de revue wat betreft de kenmerken van de private huursector (paragraaf 1.1), de kenmerken van typen investeringen en verhuurders in de private huur (paragraaf 1.2) en een typologie van instrumenten die ingezet kunnen worden om het aanbod in de private huursector te stimuleren (paragraaf 1.3 t.e.m. 1.6). Deze noties hebben als doel een kader te bieden voor de landenbeschrijvingen van hoofdstuk 3 en om de empirie in de landen te kunnen duiden en vergelijken. Vooral de vraag- en aanbods subsidies, evenals de regulering staan centraal in de beschrijving van het beleid van de landen. Daarnaast heeft dit hoofdstuk als doel om in deel 4 van dit rapport de discussie over de te verwachten effecten van verschillende mogelijke beleidsinstrumenten te kunnen voeren.

Wat betreft de kenmerken van de private huursector hebben we geconcludeerd dat deze per land verschillend kunnen zijn. Om inspiratie te genereren voor enige manier van stimulans van de private huursector hanteren we hier een brede definitie van privaat die enerzijds leunt op woningen (zelfstandige eenheden waarvoor huur wordt betaald) in private eigendom en anderzijds op woningen waarvoor het huurcontract op basis van vraag en aanbod in de markt tot stand komt. Deze keuze zal niet altijd overeenstemmen met de perceptie van sociale versus private huur in de onderzochte landen, maar zal op zoek naar bruikbare instrumenten het zoekveld verbreden.

Voor de definitie van private verhuurder volgen we in dit rapport de meest gebruikte invulling van institutioneel, te weten zakelijk. Dat houdt ook in dat we het veelvuldig gebruikte onderscheid in de statistieken toepassen en voor verhuurders het onderscheid tussen maken tussen organisaties en particulieren die verhuren, tenzij in de betreffende literatuur een andere definitie wordt gemeld. Geconcludeerd moet worden dat de informatie over de investeerders in die woningen daardoor niet altijd compleet zal zijn. Vooral bij indirecte investeringen dan wel de financiering van de investeringen via (onderhandse) leningen, kunnen meer actoren betrokken zijn dan uit de statistieken blijkt.

Ook rondom het beleidsinstrumentarium wordt geconstateerd dat de effecten complex kunnen zijn. We omschrijven effecten in woorden. Aanbods subsidies zijn in theorie gericht op aanbieders van

woningen om de woningen langs die weg meer betaalbaar te maken waardoor het aanbod kan toenemen. Vraagsubsidies daarentegen haken aan bij de vrager naar woondiensten door de koopkracht te verhogen. De grotere koopkracht maakt het grotere aanbod van duurdere woningen mogelijk in theorie. Dit hoofdstuk argumenteert dat er in theorie in beginsel geen argumenten zijn om een aanbods subsidie te verkiezen boven een vraagsubsidie, als het doel is het aanbod te stimuleren. Met beide subsidies kan immers hetzelfde effect bereikt worden op de aangeboden hoeveelheid en op de prijs die de consument netto betaalt na de subsidie.

Echter, de resultaten in de vorm van financiële externaliteiten verschillen tussen beide subsidies. Vraagsubsidies leiden dan tot een prijsverhoging, terwijl aanbods subsidies een prijsverlaging tot gevolg hebben. In het eerste geval zijn het de consumenten die geen vraagsubsidie ontvangen die de hogere prijs moeten betalen; in het tweede geval zijn het de niet-gesubsidieerde aanbieders die als gevolg van gestimuleerd aanbod, hun aanbod zullen moeten verlagen om een prijs te bereiken waaraan ze rendabel kunnen produceren en ontstaat er dus verdringing van aanbod in de niet-gesubsidieerde voorraad.

Conform de algehele inelasticiteit die (elders) is gemeten voor de Belgische woningmarkt, is de verwachting dat subsidies (zowel vraag- als aanbods subsidies) een beperkt effect zullen hebben op de aangeboden hoeveelheid.

In welke mate de financiële externaliteiten doorwerken op het gedrag van consumenten en producenten is een voorbeeld van een effect dat lastig is in te schatten. Gezien de verwachte beperkte impact van aanbod- of vraagsubsidie op de hoeveelheid nieuw aanbod in de private huursector, de financiële externaliteiten en de onzekerheidsmarges rondom dergelijke uitkomsten ((geografische) deelmarkten, voorraadmarkt, schaarste aan grond, tijdsdimensie, etc.) zal de kost van dergelijke subsidie gericht naar een brede groep hoog zijn in verhouding tot het bereikte effect.

Uit de theorie kan derhalve geen eenduidige conclusie worden afgeleid wat betreft de voorkeur voor een vraag- of aanbods subsidie. Beide instrumenten hebben voor- en nadelen. Het lijkt derhalve eerder aangewezen na te gaan hoe bestaande of eventuele nieuwe subsidies zo goed mogelijk kunnen worden gericht op de beleidsdoelstellingen, rekening houdend met de specifieke gevolgen van de beide typen subsidies, dan te starten met de vraag of dit best via vraag- of aanbods subsidies gebeurt.

In uitzonderlijke omstandigheden kunnen korttijdig aanbods subsidies te verantwoorden zijn, bijvoorbeeld in tijden van grote schaarste of wanneer aanbieders onvoldoende op de hoogte zijn van een toegenomen vraag naar huurwoningen. Maar aan dit laatste probleem kunnen ook andere beleidsinstrumenten op vlak van regulering (ruimtelijke ordening) en communicatie tegemoet komen.

Regulering van de huurprijzen, dat hetzelfde effect kan hebben op de betaalbaarheid van huurwoningen als een subsidie, wordt traditioneel door economen niet ondersteund vanwege de rendementsbeperking voor de investeerder en de negatieve gevolgen voor nieuwe investeringen. Vanuit een welvaartseconomische invalshoek kan enige vorm van huurprijsregulering gerechtvaardigd zijn, als de verhuurder meer marktmacht heeft dan de huurder. Huurprijsregulering vereist ook regels van huurderbescherming.

In dergelijke situaties van regulering, zal een balans gevraagd zijn tussen de rechten en plichten van huurder en verhuurder. Het is niet onmogelijk dat de regulering een bepaalde mate van transparantie en zekerheid in de private huurmarkt inbrengt die ook geapprecieerd wordt door de verhuurder. Bij dit type minder strenge regulering is het niet altijd mogelijk om de effecten op de omvang en ontwikkeling van de private huursector te ontleden. Belangrijk lijkt het derhalve om de beleidsdoelstelling transparant te communiceren, evenals de te verwachten effecten op basis van de relevante beïnvloedende variabelen, voordat over gegaan wordt tot de introductie van nieuw beleid.

Tot slot kan worden meegegeven dat ook communicatieve instrumenten voorhanden zijn om de woningmarkt en het gedrag van actoren te beïnvloeden. Ook deze kan men zien als een vorm van subsidie, met name wanneer het de kost van de woondienst voor de gebruiker of voor de producent verlaagt. Immers, de overheid zal veelal namens de samenleving de kosten van een dergelijk instrument voor haar rekening nemen.

2. Achtergronden private huursector: Engeland, Frankrijk en Nederland

Na de inleiding van de theoretische achtergronden in het vorige hoofdstuk wat betreft de sleutelbegrippen in deze studie, staat in dit hoofdstuk de praktijk centraal in Engeland¹², Frankrijk en Nederland. In paragraaf 2.1 wordt de private huursector gedefinieerd in de verschillende landen waarna in paragraaf 2.2 de ontwikkeling van de eigendomsvorm in de laatste decennia in grote lijnen wordt omschreven. In paragraaf 2.3 volgt een typering van de verhuurders.

Dit hoofdstuk beoogt achtergrondinformatie te bieden voor de landenhoofdstukken in hoofdstuk 3 tot en met 5 die ingaan op de beleidsontwikkelingen van de afgelopen tien jaar.

2.1 Definitie

Zoals in paragraaf 1.1 uiteengezet, kan er op verschillende manieren invulling worden gegeven aan de definitie van private huursector. In deel 2 van deze studie gaan we uit van een brede definitie (zie paragraaf 1.1). We starten echter met de definities, zoals deze worden gehanteerd in de drie landen. Scanlon en Kochan (2011: 16) leveren voor het Verenigd Koninkrijk en Nederland een definitie op basis van eigendom en voor Frankrijk op basis van sectorspecifiek beleid.

In **Engeland** bestaat de private huursector uit een restcategorie die aangeduid wordt met “alle huurwoningen die niet in eigendom zijn van sociale verhuurders”. Deze omvat, naast de werk gerelateerde accommodatie (bedrijfswoningen), evenals woningen die worden aangeboden door het militair of via de gezondheidsinstanties¹³ (Haffner et al., 2010; Elsinga et al., 2007), in beginsel de drie typen private verhuurders die in tabel 3 zijn onderscheiden. Type 1 verhuurders, als de typisch te verwachten private verhuurders, maken deel uit van de private huursector.

Ook type 3 verhuurders, in de vorm van winst beogende dochterondernemingen van sociale verhuurders (*housing associations*) zijn in Groot-Brittannië in toenemende mate actief (zie ook Scanlon et al., 2013). Bate (2015: 26; zie ook Crook en Kemp, 2014b: 194) rapporteert dat de structurele verlaging van het bedrag aan beschikbare financiële middelen (subsidies) voor de *housing associations* sinds 2010 de sociale verhuurders dwingt om op zoek te gaan naar winsten uit private verhuur om daarmee de sociale verhuur te ondersteunen. Er is hier dan sprake van kruiselingse subsidiëring (*cross subsidisation*). Voor deze private huurwoningen gelden dezelfde regels als voor private huurwoningen van andere eigenaars. Deze woningen zullen in de statistieken niet als private huurwoningen worden opgevoerd, als de definitie van de private huursector die hiervoor is genoemd, strikt wordt gehanteerd.

¹² Engeland is één van de vier federale staten van het Verenigd Koninkrijk. Aangezien één van de tien Britten in Engeland woont, en de meeste data over de particuliere huursector voor Engeland beschikbaar is, terwijl het beleid in Schotland en Wales afwijkend is, is de focus hier zo veel mogelijk op Engeland (Crook & Kemp, 2014b).

¹³ Ook gratis huisvesting (bijvoorbeeld van familieleden) valt onder private huur, evenals de zogenoemde HMO, *house in multiple occupation*, waar faciliteiten gedeeld worden, en *bedsits* (zitslaapkamers). Dit segment betreft circa 15% tot 20% van de private huursector in Engeland (Haffner et al., 2009; zie ook 2010).

Tabel 3 Definitie private huur in Engeland, Frankrijk en Nederland

Categorie	Eigendom	Woningtoewijzing	Landen
1	Privaat eigendom van individuen en organisaties	Op basis van vraag en aanbod in de markt	Engeland Frankrijk Nederland
2	Privaat eigendom van individuen en organisaties	Op basis van maatschappelijk gedefinieerde behoeften gekoppeld aan subsidiëring; gelimiteerd in de tijd	Frankrijk
3	Non-profit en publiek eigendom	Op basis van vraag en aanbod in de markt	Engeland* Frankrijk* Nederland*

* Niet opgenomen in statistieken van private huurwoning, als deze alleen op basis van eigendom worden samengesteld.

Bron: Bewerking van Oxley et al. (2010); eigen classificatie van landen

Type 2 verhuurders hebben met de Woningwet van 2004 (2004 *Housing Act*) en het *National Affordable Housing Programme* van 2004 en het opvolger programma¹⁴ bestaansrecht gekregen. Men is zo in de gelegenheid gesteld om vanaf 2006 in concurrentie een bod uit te brengen op de ontwikkeling en nieuwbouw van sociale woningen (Oxley et al., 2010; Haffner & Oxley, 2010). Omdat het hier gaat om een in de tijd ongelimiteerd contract, blijven deze woningen sociale huurwoningen zonder dat zij automatisch (zoals bij tijdelijke subsidieregimes) tot de private huursector gaan horen. Derhalve blijven zij in deze studie buiten beschouwing.

De **Franse** definitie van private huurwoningen luidt:

woningen waarvoor de huurprijs niet is gesubsidieerd of gereguleerd (meer bepaald niet aan de wetgeving gebonden die geldt voor sociale verhuurders)

Deze omschrijving houdt in dat de wijze waarop de aanvangshuurprijs van de woning wordt vastgesteld, bepalend is (Elsinga et al., 2007). Sociale huurwoningen worden zo gedefinieerd als woningen waarvan de aanvangshuurprijs bij de eerste verhuring aan bepaalde voorwaarden moet voldoen. Hoewel veel sociale huurwoningen worden verhuurd door verhuurders met een non-profit karakter, zijn er ook diverse subsidies en leningen beschikbaar die private partijen stimuleren om huurwoningen te verhuren waarvoor ‘sociale’ eisen gelden. In ruil voor een subsidie is bijvoorbeeld de aanvangshuurprijs van de woning dan aan bepaalde voorwaarden gebonden en gelden er inkomenseisen voor de huurders. In termen van tabel 2 en 3 gaat het om een type 2 private verhuur.

Volgens de Franse definitie van ‘niet-gereguleerde huur’ zijn private huurwoningen dan woningen waarvan de aanvangshuurprijs bij de eerste verhuring vrij kan worden vastgesteld. Meestal worden dergelijke woningen verhuurd door een verhuurder met een winstdoelstelling, waarbij zowel particuliere personen als organisaties op de rol staan (type 1 private verhuurder, tabel 2 en 3). Desalniettemin hebben ook verhuurders met een non-profit karakter de mogelijkheid om private huurwoningen te aan te bieden (type 3).

¹⁴ Het *Affordable Homes Programme* (AHP) 2011-15 (Department for Communities and Local Government, 2014). *Affordable Homes* worden gedefinieerd als woningen met een betaalbare, een intermediaire of een sociale huur en betaalbaar eigenwoningbezit. Deze worden in het National Planning Policy Framework (voor het laatst herzien in 2012) gedefinieerd als woningen voor bepaalde huishoudens die op de markt niet slagen en waarvoor regels gelden die ervoor zorgen dat de woningen in de toekomst betaalbaar blijven. Orji en Sparkes (2014: 80) melden dat in de toekomst een verschuiving plaats zal vinden van sociale huren naar betaalbare huren die gesteld worden op 80% van de markthuren. Bate (2015: 26) geeft aan dat de *intermediate rent* met de 2010 *Spending Review* is geïntroduceerd.

In **Nederland** worden organisaties onderscheiden van private personen en families die woningen verhuren. In termen van tabel 2 en 3 gaat het om type 1 private verhuur. Hoewel het eigendom van huurwoningen in handen van sociale verhuurders in de statistieken als sociale verhuur wordt aangeduid, is er voor de huurprijsregulering en de huurtoeslag (huursubsidie) ook het verschil tussen huurwoningen met een gereguleerde huur en een geliberaliseerde (of niet-gereguleerde of gedereguleerde) huurprijs als relevant te beschouwen in het kader van tabel 2 en 3 (Elsinga et al., 2007; Haffner, 2014). Het toewijzingssysteem is alleen relevant voor huurwoningen met een gereguleerde huur in bezit van sociale verhuurders (en niet voor huurwoningen met een gereguleerde huur in bezit van private verhuurders). Omgekeerd geldt dat sociale verhuurders ook woningen met een geliberaliseerde huur in eigendom hebben waarvoor geen toewijzingssysteem geldt met een publieke doelstelling. Nederland kent derhalve ook type 3 private verhuurders kent.

2.2 Ontwikkeling vanaf 1950 in een notendop

De ontwikkeling in de omvang van de private huursector vanaf circa 1950 is verschillend tussen Engeland, Frankrijk en Nederland, zoals valt te observeren in tabel 4. Het begin ziet er gelijk uit in de drie landen: de private huursector is sinds de jaren '50 in omvang afgenomen. In 1980 was de private huursector in Nederland en vooral Engeland met meer dan de helft afgenomen, en in Frankrijk met minder dan de helft. De daling heeft in Nederland tot het laatste beschikbare jaar flink doorgezet, terwijl deze in Frankrijk vanaf 1990 gestabiliseerd is dan wel licht toegenomen. In Engeland is de kleinste omvang van de private huursector in 1990 gemeten, maar in de laatste ruim 20 jaar is de omvang bijna verdubbeld. In 20012/2013 kwam de private huursector qua omvang weer op een tweede na het eigenwoningbezit (Bate, 2015).

Tabel 4 Ontwikkeling private huursector in Engeland, Frankrijk en Nederland (percentage)

	Marktaandeel rond 1950	1980	1990	2000	Laatste beschikbare jaar	Ontwikkeling marktaandeel
Engeland	53	11	9	10	17	Daling/Stijging
Frankrijk	44 in 1955	26	22	22	24	Daling/stabiel
Nederland	60 in 1947	24	17	12	9	Daling

Bronnen voor 1950: Elsinga et al. (2007); Haffner (2010); Haffner et al. (2008); Van der Heijden & Boelhouwer (1996)

Bronnen voor 1980 en later: Commissariat Général au Développement Durable (2015) voor Frankrijk; voor Nederland: ABF Research - Systeem woningvoorraad (Syswov; <http://syswov.datawonen.nl/>; 10 november -2015) voor Nederland; Scanlon & Kochan (2011) voor Engeland.

Voor de verschillende landen zijn individuele redenen aan te voeren voor de krimp van de private huursector; bijvoorbeeld, de relatieve aantrekkelijkheid van de private huursector voor de huurder als gevolg van de subsidiëring op de woningmarkt of de invoering van een staatspensioen die het genereren van een extra inkomen op de oude dag van de verhuurder niet meer nodig maakte (Haffner et al., 2008, 2009b; Whitehead et al., 2012 en Crook & Kemp, 2014a). Toch wordt ook veel de vooral sterke huurprijsregulering en vooral in de jaren vijftig, zestig en zeventig aangehaald als oorzaak van de krimp van de huursector. Arnott (1995, 2003) noemde dergelijke, starre huurprijsbevrozingen of -regulering, die niet de inflatie volgde, eerste-generatie huurprijsregulering.

2.3 Verhuurders

De statistieken over de verschillende typen verhuurders zijn veelal minder nauwkeurig dan de uitsplitsing in tabel 2 en 3. Duidelijk blijkt uit tabel 5 dat in de drie landen de privaatspersonen (individueen en paren) de belangrijkste verhuurders zijn in de private huursector.

Zo geven Crook & Kemp (2014a; zie ook Whitehead et al., 2012) voor het **Engeland** (2010) een verdeling van 71% private personen inclusief partnerschappen.¹⁵ De diverse bronnen komen uit op tussen 15% en 17% *company* eigendom en 14% en 16% overig eigendom of overig organisatie-eigendom.¹⁶ Volgens Crook en Kemp (2014a: 186) is het aandeel private huurwoningen van de individuen (inclusief paren) gestegen van 61% in 1993 naar 71% in 2010. Het *cottage industry* (kleinschalige) karakter (met veel deeltijdverhuurders) van de sector is daarmee wederom toegenomen, stellen Crook en Kemp (2014a; zie ook Bate, 2015). Het volgende hoofdstuk over Engeland gaat dieper in op deze ontwikkelingen.

Zoals tabel 5 presenteert, domineren in **Frankrijk** in 2013 de particuliere personen als verhuurder met 96% van de woningvoorraad van eerste huurwoningen (*résidences principales*; Commissariat Général au Développement Durable, 2015; zie Hoekstra & Cornette, 2014). De bedrijfsmatige, private verhuurders zijn in de loop der jaren uit de sector gestapt (Commissariat Général au Développement Durable, 2015: tabel 51). Van de krap 1,2 miljoen woningen (eerste woningen) in 1984 zijn er in 2013 nog ruim 250 000 over. Meer informatie over deze ontwikkeling in Frankrijk is te vinden in hoofdstuk 4.

Tabel 5 Verhuurders in private huur in Engeland, Frankrijk en Nederland (in %)

	Engeland	Frankrijk ² (2013)	Nederland (2009)
Particulieren (private personen en paren)	71 ¹	96%	44
Organisaties	15-17	4%	37 ³
Anderen ⁴	14-16	0	19
Totaal	100%	100%	100%

1 Inclusief partnerschappen

2 Eerste woningen

3 Makelaars zijn inbegrepen

4 Exclusief gratis huisvesting (van familieleden) in Engeland

Bronnen: Crook en Kemp (2014a; zie ook Whitehead et al., 2012) voor Engeland; Commissariat Général au Développement Durable (2015) voor Frankrijk en Haffner (2014, o.b.v. het WoON 2009) voor Nederland

In **Nederland** luidt de verdeling tussen personen en organisaties als verhuurders in 2009 als volgt: 44% van de woningen is in handen van particuliere personen, 37% van organisaties en 19% wordt als categorie overig (familie, overheid) genoteerd in tabel 5 (Haffner, 2014; Haffner et al., 2014a). De Nederlandse statistiek is echter niet zo bruikbaar, omdat deze gebaseerd is op een vraag aan de huurder: van wie huurt u uw woning? Bij de categorie organisatie zijn makelaars een optie. Van makelaars is onbekend in welke mate deze worden ingezet door een organisatie dan wel een particulier. De onderverdeling naar type verhuurder is derhalve niet meer dan indicatief.

¹⁵ Haffner et al. (2009, zie ook 2010) spreken van 65% woningen in eigendom van particulieren en vijf procent in eigendom van partnerschappen.

¹⁶ Scanlon en Cochran (2011: 23) komen voor het Verenigd Koninkrijk uit op 75% van de woningen in handen van individuen en paren, en 25% in institutioneel eigendom.

Voor het verleden valt te ontleen uit Van der Heijden et al. (2002) dat vooral de particulieren (en niet de instellingen) uit de private huursector zijn gestapt. In 1947 was immers nog 54% van de Nederlandse woningvoorraad in handen van personen, terwijl dit aandeel in 1993 gedaald was tot zes procent. In dezelfde periode steeg het aandeel van instellingen geleidelijk van zes procent in 1947 naar negen procent in 1967 om in 1993 te eindigen op vijf procent. Meer informatie over de private huursector in Nederland is te vinden in hoofdstuk 5.

2.4 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de private huursector in Engeland, Frankrijk en Nederland geïntroduceerd:

- Hoe wordt de sector gedefinieerd in de verschillende landen en hoe verhoudt zich de definitie tot de in dit deel van het onderzoek gehanteerde, brede definitie (paragraaf 1.1).
- Hoe groot is de private huursector volgens de meest recente data en hoe heeft zich deze eigendomsvorm ontwikkeld?
- Welke typen verhuurder zijn te onderscheiden en hoe heeft hun marktaandeel zich ontwikkeld?

Om inspiratie te genereren voor mogelijke wijzen om investeringen in de private huursector te stimuleren, hanteren we hier een brede definitie van privaat die enerzijds leunt op woningen (zelfstandige eenheden waarvoor huur wordt betaald) in private eigendom en anderzijds op woningen waarvoor het huurcontract op basis van vraag en aanbod in de markt tot stand komt. Deze keuze zal niet altijd overeenstemmen met de statistieken van sociale versus private huur in de onderzochte landen, maar zal op zoek naar bruikbare instrumenten het zoekveld verbreden.

Wat betreft de kenmerken van de definitie van de private huursector hebben we ook geconcludeerd dat deze per land verschillend zijn. Echter, als we uitgaan van de voor deze studie gehanteerde brede definitie, ontbreekt alleen in Nederland de categorie van de private huursector waarin private personen en instellingen een publieke taak vervullen.¹⁷ In Frankrijk bestaat een dergelijke segment van de huursector wel en wordt in deze studie als ‘privaat’ gehanteerd. In Engeland blijft dit segment in deze studie buiten beschouwing omdat het niet om een tijdelijke status van sociaal gaat.

Verder bestaan in de drie landen de twee vormen van private verhuur waarin de allocatie van woningen via de markt verloopt en de woningen in eigendom zijn van private personen en organisaties dan wel publieke of non-profit organisaties.

Wat betreft de omvang van de private huursector geven de drie landen de nodige variatie: in Engeland is de sector flink gekrompen (één op de tien woningen) en in deze eeuw weer gegroeid tot bijna een vijfde van de woningvoorraad; in Frankrijk is de eigendomsvorm afgenomen tot ruim een vijfde van de woningvoorraad en stabiel in omvang gebleven sinds de jaren tachtig; in Nederland is de private huursector na de tweede wereldoorlog afgenomen tot bijna één in tien woningen in het laatst beschikbare jaar.

Inzoomend op de private eigenaren van huurwoningen, blijkt dat in Engeland en Frankrijk vooral de private personen de private huurmarkt domineren, terwijl deze in Nederland juist de private huurmarkt de rug hebben toegekeerd. In Frankrijk zijn vooral de organisatie-verhuurders uit de markt gestapt, terwijl in Engeland juist de private personen in toenemende mate zijn toegetreden tot de private huurmarkt.

¹⁷ Hoewel men zich kan afvragen welke rol huurregulering bij het vervullen van de publieke taak zou kunnen spelen.

Nu de achtergronden van de private huur in de drie landen in dit hoofdstuk zijn beschreven, komen de drie landen achtereenvolgens in de volgende drie hoofdstukken meer in detail aan bod. De landen-hoofdstukken (hoofdstuk 3 tot en met 5) beogen met name de beleidsontwikkelingen van de afgelopen tien jaar te schetsen.

3. Beleidsontwikkelingen: Engeland

Voor de beschrijving van de beleidsontwikkelingen van de laatste tien jaar bouwen we voort op Vandenbroucke et al. (2007: 113) en Elsinga et al. (2007; zie ook Van der Heijden et al., 2002). Zo concludeerden we dat de afname van de Engelse private huursector was omgebogen in een lichte stijging. De sector kende een omvang van 10,3% in 2000, komend van 9,7% in 1990. In 2003 was de sector verder gegroeid tot 11%. Deze eeuw is de groei versneld en eindigt het marktaandeel van de private huursector op 17% in het laatst bekende jaar (tabel 4).

Crook en Kemp (2014b) observeren dat de Engelse private huursector, niet alleen in omvang is veranderd in de afgelopen decennia, maar ook in andere facetten (zie ook Elsinga et al., 2007; Haffner et al., 2009; Orji & Sparkes, 2014; Oxley et al., 2010; Whitehead et al., 2012). Niet alleen gelden markthuren in de private huursector, maar ook is de huurderbescherming zwak geworden. Verder is het publieke imago van de private huur flink verbeterd en hebben de politiek, gepolariseerde debatten vanaf de jaren vijftig plaats gemaakt voor een politieke consensus over het commercieel en duurzaam opereren van de private huursector.

De deregulering van huren vanaf 1989 zal hebben bijgedragen aan betere directe rendementen in de private huursector, menen Crook en Kemp (2014b: 174). Vooral het vooruitzicht op waardeestijgingen (indirecte rendement) in het begin van deze eeuw zou volgens deze auteurs toetreders hebben aangetrokken tot de sector. De groei van de private huursector is te danken aan de particulieren, en niet de organisaties. Zowel overheidsbeleid derhalve, maar ook de vastgoedbooms hebben bijgedragen aan het succes. Na de crisis van 2008 die volgde op de Amerikaanse crisis op de vastgoed- en hypotheekmarkt heeft vooral het overheidsbeleid bijgedragen aan het herstel van de groei. Daarmee heeft de financiële crisis de groei van de Engelse private huursector niet (langdurig) kunnen dempen.

In paragraaf 3.1 recapituleren we hoe de ontwikkeling tot circa 2008 tot stand is gekomen. Paragraaf 3.2 borduurt voort, maar stelt de ontwikkelingen centraal vanaf de financiële crisis die zijn start vond in 2008 en de Britse overheid noodzaakte om flink te bezuinigen. De laatste paragraaf (paragraaf 3.3) voor de conclusies (paragraaf 3.4) laat enkele woningmarktuitskomsten zien, wat betreft de huurders en hun kenmerken waaronder de betaalbaarheid van het wonen, en de verhuurders en hun kenmerken waaronder de kenmerken van de woningvoorraad. Deze uitkomsten worden zoveel mogelijk vergelijkend tussen de eigendomsectoren gepresenteerd om de rol van de private huursector op de woningmarkt te kunnen duiden.

3.1 Start groei private huur na 1990 als gevolg van beleid van de jaren '80

De herleving en evolutie van de private huursector maakte volgens Crook en Kemp (2014b; zie ook Elsinga et al., 2007; Orji & Sparkes, 2014; Rugg & Rhodes, 2008; Whitehead et al., 2012) deel uit van het beleid van Thatcher's Conservatieve regering¹⁸ om wonen te privatiseren. De Woningwetten (*Housing Acts*) van 1980 en 1988 van Prime Minister Thatcher luiden de terugtocht van de overheid in het woonbeleid in. Een nadruk in het beleid op meer marktwerking in combinatie met bezuinigingen

¹⁸ Thatcher trad voor het eerst in 1979 aan.

leidde tot stimulerende maatregelen voor private initiatieven in alle eigendomssectoren, waaronder de non-profit *housing associations* in de sociale huursector. Onder meer werd in 1980 het *Right to Buy* (RTB) geïntroduceerd waarmee er een kooprecht voor de huurders van gemeentelijke woning-bedrijven kwam. De voorwaarden die gepaard gingen met dit recht om de eigen sociale huurwoning te kopen werden telkens weer verruimd (Van der Heijden et al., 2002).

Voor de private huursector betekende de nieuwe beleidslijn onder meer het einde van de huurprijs-regulering voor nieuwe huurcontracten: de zogenoemde *assured tenancies* werden geïntroduceerd voor huurovereenkomsten die vanaf 15 januari 1989 tot stand kwamen. Deze stonden de verhuurders toe om markthuren in rekening te brengen. Met de Woningwet van 1988 werd ook de huurder-bescherming afgebouwd. De wet introduceerde de *assured shorthold tenancies* (of kort: *shorthold tenancies*) die een minimale huurtermijn van zes maanden boden. Op basis van de Woningwet van 1996 is de *shorthold tenancy* sinds 1997 het standaardcontract dat in de private huursector wordt afgesloten, hoewel andere afspraken mogelijk blijven (Whitehead et al., 2012). Deze wijziging kwam neer op de omkering van de situatie, zoals die tot dan toe bestond. De *shorthold tenancy* geeft de verhuurder een automatisch recht om het contract niet te verlengen, en bij toepassing van een opzeg-termijn van twee maanden.

3.1.1 Organisaties

Om *corporate* eigendom van huurwoningen te stimuleren en om private financiering door financiële instellingen aan te moedigen luiden meer concreet de vier beleidsdoelen van de Thatcher administratie volgens Crook en Kemp (2014b: 179) in de jaren tachtig, het aantrekken van:

1. Schaalvergroting bij de financiering van de private huursector;
2. Verhuurders met grote portefeuilles om schaalvoordelen bij de verhuur te bereiken en het markt-risico te spreiden;
3. Professioneel management om een reputatieverbetering van de sector te bewerkstelligen;
4. Verhuurders met een langetermijnrendementsdoel die willen investeren in nieuwbouw en lange-termijnverhuur.

Door de jaren heen zijn diverse initiatieven ondernomen om de institutionele investeringen te stimuleren (Crook & Kemp, 2014b; Elsinga et al., 2007; Haffner et al., 2009; Oxley et al., 2010). Elsinga et al. (2007), evenals Crook en Kemp (2014b; zie ook Haffner et al., 2009), beschrijven de *Business Expansion Scheme* (BES) waarmee beleggers (particulieren en organisaties) in aandelen van nieuwe vastgoed-organisaties (minimaal voor vijf jaar) beloond werden met belastingvoordelen (bij aankoop en bij vermogenswinst) in de periode 1989-1995. In die periode groeide de Britse private huursector lichtelijk met één procentpunt. De groei werd echter niet alleen toegeschreven aan de BES-subsidie in combinatie met de deregulering van huren, maar ook aan de recessie van begin jaren negentig op de koop-woningenmarkt. Starters weken bijvoorbeeld uit naar de private huursector, terwijl ook onverkoop-bare koopwoningen in de verhuur aangeboden werden.

Verder werd er met de Woningwet van 1996 de mogelijkheid gecreëerd voor financiële instellingen om met belastingvoordelen via een op te richten *Housing Investment Trust* (HIT), een beleggingsfonds, in private huurwoningen te investeren. De woning behorende HIT was een lager dan normaal tarief van de vennootschapsbelasting verschuldigd over exploitatie- en vermogenswinsten. Er golden eisen (zoals maximale waarde) voor de woningen die in aanmerking zouden komen voor de belastingvoor-

delen. De HIT bleek geen succes te boeken. Kennelijk vonden financiële instellingen de belastingvoordelen niet opwegen tegen de extra kosten. Men vond ook de kwaliteit van de woningen te laag (Elsinga et al., 2007: 114).

In 2007 werd het *Real Estate Investment Trust* (REIT) als investeringsvehikel geïntroduceerd (Crook & Kemp, 2014b: 180, 184).¹⁹ Een dergelijke onroerendgoedbeleggingsmaatschappij is naar Amerikaans voorbeeld vrijgesteld van vennootschapsbelasting en de ontvangers van dividend uit de indirecte woninginvesteringen worden belast in overeenstemming met de voor hen geldende regels (*in casu*, de eveneens van vennootschapsbelasting vrijgestelde pensioenfondsen). Met een REIT wordt derhalve voorkomen dat er twee maal dividendbelasting is verschuldigd; eenmaal door de vastgoedorganisatie en eenmaal over het dividend bij de ontvanger. De REIT werd mogelijk gemaakt om een *level playing field* te creëren tussen directe en indirecte (REIT) investeringen, zodanig dat er maar één keer belasting betaald wordt over de gegenereerde winsten. Ook de Britse REIT bleek echter geen succes in de wieg gelegd. Zo meldt Bate (2015: 14) dat in april 2011 slechts één van de 23 geregistreerde REIT's investeerde in residentieel vastgoed.

Crook en Kemp (2014b: 174) concluderen dan ook:

Since the 1980s, governments have sought to encourage investment in the PRS [private rental sector], but so far without success.

En:

None of the government schemes aimed at generating more corporate landlords (BES, HITs and REITs) were successful.

De BES-subsidie wordt nog als het meest succesvolle initiatief aangewezen, maar niet op de lange termijn. De vastgoedbedrijven die ontstonden als reactie op de BES-subsidie, hebben de markt weer verlaten (zie ook Haffner et al., 2009: 45). HIT en REIT zijn niet opgericht, behalve als het gaat om de gespecialiseerde vastgoedorganisaties voor studentenhuusvesting (zie ook Scanlon et al., 2013).

Crook en Kemp (2014b: 188; zie ook Oxley et al., 2010: 44-45) noemen drie redenen voor de uitblijvende *corporate* investeringen in private huurwoningen. Op de eerste plaats zouden de regels een barrière opwerpen om nieuwe bedrijven op te richten met een beperkt aantal aandeelhoudende initiatiefnemers. Oxley et al. (2010: 186) vullen aan dat:

the rules governing these instruments do not reflect the standard operating procedures of property companies and are not attractive to institutional investors.

Op de tweede plaats zou het ontbreken aan zodanig grote woningportefeuilles die met de omvang van andere vastgoedportefeuilles kunnen concurreren. Ten derde werden directe rendementen als te laag gepercipieerd als gevolg van hoge management en onderhoudskosten voor langetermijnbeleggers aangewezen op het directe rendement. Dit in tegenstelling tot het aantrekkelijke indirecte rendement (en daarmee ook het totale rendement) voor de kleinere particulieren die in private huurwoningen beleggen.

Scanlon et al. (2013: 7) concluderen op basis van bijna 60 interviews met belanghebbenden in Schotland en London en discussies met de Schotse begeleidingsgroep van het onderzoek dat er een

¹⁹ Volgens Bates (2015) komt het voorstel van de REIT's naar Amerikaans voorbeeld uit de 2004 Baker review of housing supply (Barker, 2004: 95).

hele set barrières zijn te onderkennen voor nieuwe investeringen in huurwoningen die meest niet verschillen tussen Schotland en de rest van het Verenigd Koninkrijk (zie ook Oxley et al., 2010: 186-7). Deze redenen lijken ook niet gerelateerd te zijn aan de crisis die zich vanaf 2008 bemerkbaar maakte op de Britse woningmarkt en waarover paragraaf 3.2 uitsluitsel geeft:

the difficulty developers have in competing for land for renting against owner-occupation; lack of development finance; low risk-adjusted yields; lack of investor experience in the sector together with the very limited performance data on which to base decisions; the need for scale; negative investor and local government attitudes to the sector; poor quality and expensive management; reputational risk; and uncertainties around the regulatory and taxation regimes.

Men constateert derhalve dat de meeste investeringen in de huursector plaats vinden met subsidie, dus woningen waarvoor een allocatiesysteem²⁰ geldt. Men noemt ook een aantal meer specifieke barrières, zoals:

Investor mandates within financial institutions which do not include residential property and building specifications ... do not meet the specific requirements of the private rented sector. Equally, the different stakeholders often speak different 'languages', even when talking about core issues such as the meaning of the planning and development risk, determinants and interpretation of yield, and the implications of legislative change.

Geconcludeerd moet worden, dat de groei die de private huursector voornamelijk in deze eeuw doormaakte te danken moet zijn aan de particulieren, en niet aan de organisaties.

3.1.2 Particulieren

Zoals is aangegeven in paragraaf 2.3 is het *cottage industry* karakter van de huursector²¹ door de jaren heen versterkt. Particulieren hebben in 2010 een met tien-procentpunten groter marktaandeel dan in 1993. Het is verleidelijk om de groei van de private huursector en de terugkeer van de particulieren in de private huursector toe te schrijven aan de geliberaliseerde huren en de kortlopende huurcontracten, stellen Crook en Kemp (2014b: 174). Ongetwijfeld zullen de rendementen uit verhuur beter concurrerend zijn geworden (mede ook door de afname van de alternatieve rendementen) en zullen de investeringsrisico's verminderd zijn door het afzwakken van de huurderbescherming. Echter, de sector is in de vorige eeuw amper gegroeid, en alleen met de woningen van de tijdelijke BES-subsidie, zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet. Rugg en Rhodes (2008; zie ook Oxley et al., 2010; en Crook & Kemp, 2014b: 178) schrijven de groei van de private huursector ook toe aan de toename in van de vraag naar private huurwoningen in de recessie van begin jaren negentig van de vorige eeuw. Die recessie zorgde er ook voor dat koopwoningen, waaronder voormalige RTB-woningen, werden verkocht.

Als belangrijke factor die de groei van de private huursector stimuleerde worden vooral de vermogenswinsten uit het begin van deze eeuw genoemd die de investeringen in de private huursector

²⁰ Genoemd worden de sociale en de intermediaire sector (zie paragraaf 2.1) die beide meest met overheidssubsidie worden gerealiseerd (Scanlon et al., 2013: 7 en 4; zie ook Oxley et al., 2010: 186).

²¹ Uit de *Private Landlords Survey 2010* van het Ministerie blijkt dat 89% van de verhuurders in Engeland particulier was en 92% deeltijdverhuurder, terwijl twee procent van de verhuurders meer dan tien woningen in bezit had (Bates, 2015: 5, 22; zie paragraaf 3.3.2). Volgens dit onderzoek bezitten particulieren 70% van de private huurwoningen.

vooral bij particulieren aantrokken, poneren Crook en Kemp (2014b: 190; zie ook Whitehead et al., 2012: 113).

Whitehead et al. (2012) speculeren dat het vermoedelijk de wetswijziging van de *shorthold tenancies* was (zie paragraaf 3.1), meer dan elke andere, die de groei van de private huursector in de afgelopen decennia (sinds 1990) heeft gestimuleerd. Deze wetswijziging opende de deur voor het verstrekken van relatief zekere hypothecaire leningen voor private huurwoningen. Immers, de nieuwe mogelijkheid tot het terugvorderen van een woning twee maal per jaar, als de huurderbescherming van 6 maanden afloopt, werkt als garantstelling dat een woning in het geval van beslaglegging door de bank zonder een huurder verkocht kan worden. Daarmee werden investeringsrisico's en de liquiditeit van het geïnvesteerd vermogen verhoogd, bemerken Crook en Kemp (2014b: 185). Het nieuwe type huurcontracten effende derhalve (achteraf gezien) de weg naar de introductie van de *buy to let* (BTL) hypothecaire leningen.

De mogelijkheid van *buy to let* hypothecaire leningen startte in 1996 als bedrijfstakinginitiatief (zonder overheidsbemoeienis) van verhuurmakelaars en hypotheekbanken (Crook & Kemp, 2014b; Elsinga et al., 2007; Whitehead et al., 2012). Potentiële verhuurders konden zo een lening krijgen onder vergelijkbare voorwaarden als eigenaar-bewoners (en niet tegen de duurdere, commerciële voorwaarden), mits zij akkoord gingen met het professionele beheer van het bezit door een geaccrediteerde makelaar (*letting agent*).

Andere verklaringen voor het succes van het BTL-initiatief liggen in het aanbieden van dit type leningen door andere hypotheekbanken zonder dat de verhuurder noodzakelijkerwijs voldeed aan de voorwaarde van professioneel beheer. Zo heeft BTL uiteindelijk snel de meer algemene betekenis verworven van investeren met een hypothecaire lening in de private huursector.

De ontwikkeling van de 'gedaalde' alternatieve rendementen in deze eeuw in vergelijking met eerder wordt ook aangewezen als positief voor de ontwikkeling van het BTL-aanbod: de gedaalde rentevoet, die lenen goedkoper maakte en sparen minder aantrekkelijk. Ook waren de rendementen op de beurs afgenomen. Daaraan gerelateerd daalden de rendementen van pensioenfondsen. De overstap volgde van toegezegde pensioenrechten (*defined benefit*) naar toegezegde bijdrage (*defined contribution*) pensioenregelingen. Deze overstap verhoogt het inkomensrisico op de oudedag. Per saldo begon men investeringen in private huurwoningen als relatief veilig en aantrekkelijk te percipiëren.

De sterke stijging van de (reële) huizenprijzen in het begin van deze eeuw (Haffner et al., 2014b) hielp enerzijds ook om investeringen in de private huur te stimuleren vanwege aantrekkelijke indirecte rendementen, maar anderzijds om de koopsector meer onbetaalbaar te maken voor huishoudens met een gematigd inkomen (Crook & Kemp, 2014b). Deze laatsten waren dan aangewezen op de private huursector. Daarnaast werkten een aantal demografische factoren vraag verhogend, zoals de stijging van het aantal eenpersoonshuishoudens, mede door een hogere trouwleeftijd en het toegenomen aantal (echt)scheidingen. Tevens nam het aantal jongeren toe, evenals het aantal studenten. De stelselverandering van subsidie naar lening voor een studie droeg er ook toe bij dat de koopsector financieel minder toegankelijk werd. Immers, na de studie moest de studieschuld afgelost worden en men kon niet sparen voor een aanbetaling voor een eigen woning.

Ook de financiële instellingen hebben BTL weten te omarmen toen men tijdens de crisis op de woningmarkt van eind jaren tachtig en begin jaren negentig ontdekte dat het risico van leningen op de private huurmarkt minder groot was dan gedacht (Elsinga et al., 2007). De betalingsachterstanden vielen mee en bleken lager te zijn dan bij eigenaar-bewoners, terwijl er vaak huurinkomsten tegenover stonden. Door vraaguitval naar financiële middelen zochten financiële instellingen ook naar alterna-

tieve aanwendungen van hun kapitaal. Er kwamen ook gespecialiseerde banken op de markt. Zo ontstond er concurrentie om de verhuurder als klant en daalden interestvoeten naar het niveau van de rentevoeten die golden voor eigenaar-bewoners.

Per saldo is de private huursector tussen 1996 en 2007 gegroeid van circa 2 miljoen huishoudens tot ruim 2,5 miljoen huishoudens (Crook & Kemp, 2014b: 193). De groei kende deze eeuw als gevolg van de BTL financiering de terugkeer van nieuwe investeringen in nieuwbouw in de private huursector, ook al waren deze qua aantallen geringer dan de acquisities uit de bestaande voorraad (Crook & Kemp, 2014b: 178). Deze ontwikkeling vond plaats ondanks het opschroeven van kwaliteitseisen voor woningverbetering en -management in de periode 1997 tot 2010 (zie ook Elsinga et al., 2007).

Met een stabiel marktaandeel voor eigenwoningbezit van rond de 70% in diezelfde periode, kwam er een discussie op gang in Engeland of deze investeringen in de private huur niet de investeringen in het eigenwoningbezit hebben verdrongen (Bate, 2015: 4-5). Zo zijn sinds 1996 1,4 miljoen van de 2,6 miljoen extra private huurwoningen met de BTL hypotheek gefinancierd. Dit verschil in ontwikkeling zou ook door de inkomstenbelasting komen. In tegenstelling tot de eigenaar-bewoner, heeft de BTL-investeerder recht op een renteaftrek. Daarnaast kan deze een aflossingsvrije hypothecaire lening verkrijgen. Een *level playing field* ontbreekt daarmee, vinden de critici van de BTL-ontwikkeling. Crook en Kemp (2014b: 184) melden overigens dat er juist een *unlevel playing field* is te onderkennen in vergelijking met andere investeringen.²² Tevens uit men de zorgen dat het hoge amateurgehalte van de sector de regulering moeilijk maakt rondom huurderbescherming, kwaliteitsstandaarden en verhuurmakelaars (*letting agencies*).

3.1.3 Beleid woningtekort: stimuleren aanbod in de private huursector

In het jaar 2001 viel de nieuwbouwproductie tot het laagste niveau sinds de tweede wereldoorlog, terwijl het woningtekort opliep (HM *Treasury*, 2010: 3).

Kate Barker's Review of Housing Supply ... concluded that a consistent under-supply of housing was a major factor contributing to the UK's historically high upward trend in prices. Therefore, to reverse this trend, ... the Government committed itself to a step-change in housing supply.

De Britse regering zette de zeilen bij in het coördineren van de inspanningen van alle lagen van de overheid en andere belanghebbenden om de gewenste nieuwbouw aan te zwengelen. De inspanningen leverden resultaat: in 2007-2008 werden er 207 500 nieuwe woningen gebouwd, een aantal dat sinds 1977 niet meer gehaald was (HM *Treasury*, 2010: 4). Er wordt een substantiële bijdrage van de private huursector (PRS) gesignaleerd: "PRS investment is believed to have made a disproportionate contribution to that growth, accounting for around a fifth of new-build purchases."

In 2008 volgde de Rugg Review (Rugg & Rhodes, 2008) volgens Bate (HM *Treasury*, 2010: 4-5) waarmee de Engelse overheid ondersteuning vond in de rol van de private huursector om het beleidsdoel van een flexibele en toegankelijke (*'flexible and responsive'*) woningmarkt te realiseren. Naar aanleiding van de Rugg Review trok de overheid drie conclusies. De private huursector zou gestimuleerd kunnen worden met een 'juist' reguleringskader, met ondersteuning voor de markt om meer aanbod inclusief

²² Er ontstaat nadeel door de ontbrekende afschrijvingsaftrek voor verhuurders en het ontbrekende vermogenswinstbelasting *roll-over* voordeel voor particulieren voor nieuwe of verbeterinvesteringen in private huur in vergelijking met andere investeringsvormen (gebaseerd op Ball, 2011).

professioneel management te realiseren en met een verbetering bij gemeenten en andere belanghebbenden van het engagement met de private huursector. Een consultatieronde die in 2010 werd opgezet om informatie op te halen uit de samenleving werd doorkruist met de val van het kabinet en de start van de crisis (Bate, 2015: 6).

3.2 Sinds de crisis

De wereldwijde crisis die volgde op de Amerikaanse *subprime* crisis heeft de Britse economie hard getroffen. De herstelperiode duurde langer dan tijdens de jaren dertig crisis (Crook & Kemp, 2014b: 192-193; zie ook HM *Treasury*, 2010: 4; Orji & Sparkes, 2014: 33 e.v.; en Pawson & Milligan, 2013: 340-1). De rentevoet kwam uit op een historische laag niveau (zoals ook in de rest van Europa). De woningmarkt reageerde ook, met afgenomen transacties (halvering) en nieuwbouwaantallen in (alle sectoren) en dalende verkoopprijzen (met 20% in reële termen vanaf het hoogtepunt in 2007 volgens Crook & Kemp, 2014b: 192).

Het hypotheekvolume viel met meer dan 50%, mede als gevolg van striktere leningsvoorwaarden. Ook liepen de hypotheekachterstanden en het aantal beslagleggingen en met als gevolg het aantal daklozen op, ook al verhoedden lage rentevoeten en een verandering bij banken in het management van deze zaken (mede als gevolg van een verandering in bedrijfstakcodes) erger (Orji & Sparkes, 2014: 21, 33-34, 43). Bovendien pompte de centrale bank geld in de financiële sector in een poging om de markt te stabiliseren. Ook kwam er in 2010 een *Mortgage Rescue Scheme*²³ om eigenaar-bewoners in financiële problemen te helpen met het aflossen van restschulden en het blijven wonen in de woning als huurder. Sinds het voorjaar van 2013 stijgen de koopprijzen weer, mede doordat de overheid in 2013 ook een *Help to Buy scheme* introduceerde. De overheid biedt hier aan de koper een lening (renteloos in de eerste vijf jaar) aan om het aanbetalingsbedrag te verlagen. Bij nieuwbouw biedt de overheid aan de verstrekker van de hypothecaire lening een garantie aan om een deel van de lening af te kopen.

3.2.1 Crisisbeleid

Orji en Sparkes (2014: 43) noemen als twee van de belangrijkste crisismaatregelen het *Help to Buy* programma (zie vorige paragraaf) en de bezuinigingen die het doel hadden om de Britse overheidsbegroting weer op orde te brengen. In 2010 toen de Britse Labour regering aantrad werden forse bezuinigingen afgekondigd. De Britse economie had net de zwaarste recessie van bijna de laatste 100 jaar achter de rug en het begrotingstekort was gestegen tot tien procent van het nationaal inkomen (Crawford & Johnson, 2015). Tot en met 2015 werden belastingen verhoogd en werden overheidsuitgaven verlaagd.²⁴ De overheid moest afslanken. Tevens werden de gesubsidieerde nieuwbouwambities²⁵ teruggedroefd voor de sociale (inclusief de *affordable*) huursector (Orji & Sparkes, 2014: 43).

Ook werd gesnoeid in uitkeringen, belastingen en de huursubsidie. Zo werden bijvoorbeeld in de transactiebelasting bij verwerving van een woning (de *Stamp Duty Land Tax*, SDLT), twee hogere

²³ Zie https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/15121/1495994.pdf (gelezen op 23 oktober 2015). Stop gezet in 2015: <https://www.gov.uk/mortgage-rescue-scheme> (gelezen op 23 oktober 2015).

²⁴ In 2015 was het begrotingstekort vanwege tegenvallende economische groei slechts teruggedrongen tot vijf procent van het nationaal inkomen en werden verder maatregelen afgekondigd (Crawford & Johnson, 2015).

²⁵ Pawson en Milligan (2013: 341) melden dat de *affordable housing* behoefte voor de periode 2011-2015 is geschat op 83 000 woningen per jaar, terwijl er naar verwachting als gevolg van de bezuinigingen slechts 23 000 per jaar gerealiseerd zouden worden. In de periode 2008-2011 ging het nog om 58 000 gesubsidieerde gerealiseerde woningen.

belastingtarieven geïntroduceerd voor duurdere woningen, boven op het toptarief van vier procent voor woningen met een waarde hoger dan GBP 500 000: vijf procent voor woningen met een waarde hoger dan GBP één miljoen en zeven procent voor woningen met een waarde boven de GBP twee miljoen. Zie verder de volgende paragraaf.

De huursubsidie heet *local housing allowance* in de private huursector en *housing benefit* in de sociale huursector (zie ook Crook & Kemp, 2014b: 184, 192). De bezuinigingsmaatregelen zijn relevant voor beide sectoren en hebben te maken met het combineren van een aantal uitkeringen, waaronder de huursubsidie, in één uitkering (*Universal Credit*), zoals vastgesteld in de *Welfare Reform Act* van 2012. Deze zou van start gaan eind 2013 voor nieuwe gevallen met een overgangssituatie voor bestaande gevallen in de vier jaar daarna. In 2011 werd ook al een bezuiniging voor de private huursector doorgevoerd. Toen ging de referentiehuis omlaag. Deze bepaalt het bedrag aan huursubsidie in de private huursector.²⁶ Volgens Orji en Sparkes (2014: 43) zet de overheid sinds 2011 in op meer hulp voor degenen die minder afhankelijk zijn van overheidshulp wat betreft de woonlasten (voor huur en hypotheek).

Tegenover de bezuinigingen stond dat er extra geld gepompt werd in het *Kickstart Housing Delivery programme* dat vanaf 2009 tot en met 2013 liep. Het programma moest de impact van de crisis lenigen (*Department for Communities and Local Government*, 2014; *HM Treasury*, 2010: 4).

It is helping to stimulate housing development in the short-term and boost capacity in the house building industry by reducing up-front development costs with equity, gap and infrastructure funding, and helping to leverage in private development finance.

3.2.2 Beleid voor de private huursector

Met het geleidelijke herstel van de markt, retourneerde de belangstelling voor de stimulering van het aanbod in de private huursector. In eerste instantie, stelde de Engelse regering naar aanleiding van de consultatieronde van 2010 die niet werd afgerond door de val van de regering (*HM Treasury*, 2010; zie paragraaf 3.1.3) dat het stimuleren van de private huursector veel geld zou kosten en dat dit geld in tijden van bezuinigingen niet beschikbaar is (Bate, 2015).

Vermoedelijk zijn de meer recente inspanningen om de institutionele investeringen in de private huursector te stimuleren terug te voeren op de verwachting dat in de periode 2006-2016 de private huursector in het Verenigd Koninkrijk zou moeten groeien van 3,4 miljoen huurders (via 4,7 in 2011) naar 5,9 miljoen huurders (Pawson & Milligan, 2013: 342). Een bedrag geschat op GBP 200 miljard is hiervoor nodig, terwijl ongeveer GBP 50 miljard vanuit de BTL hypothecaire financiering verwacht mag worden. Nieuwe investeringsbronnen zijn op grond van deze cijfers dringend gewenst.

Zo nodigde het ministerie verantwoordelijk voor wonen in 2012²⁷ een commissie uit onder voorzitterschap van Sir Adrian Montague (2012: punt 45; zie ook Pawson & Milligan, 2013) om met een *review* te komen over de barrières die te onderkennen zijn voor institutionele investeringen in de private huursector.

De evaluatie concludeerde dat gegeven de toegenomen vraag naar private huurwoningen, het verhogen van institutionele investeringen zou kunnen helpen om het tekort aan woningen te verhelpen. Het tekort aan goede-kwaliteit huurwoningen zou immers een negatieve impact kunnen hebben op de economische ontwikkelingen. Bate (2015: 7) citeert de toenmalige minister verantwoordelijk voor

²⁶ De referentiehuis gaat van het 50^{ste} naar het 30^{ste} percentiel.

²⁷ In dat jaar ging de eerste ontwikkelaar (Essential Land) in London een partnerschap aan met een institutionele investeerder (M3 Capital). De partnerschap (Essential Living) richt zich alleen op private huurwoningen (Bate, 2015: 17).

wonen die gezegd zou hebben dat de Montague Review (2012) als “blueprint for reform of the PRS [private rental sector].” fungeert. Drie van de aanbevelingen uit de Review zijn vervolgens omgezet in een nieuw instrumentarium: 1) een *Build to Rent Fund*, 2) een schuldgarantiefonds en 3) een *taskforce* voor de private huursector. Deze initiatieven die allen deel uitmaakten van het *Housing Stimulus Package* van 2012 worden nu achtereenvolgens beschreven.

De *Build to Rent Fund* (eerste maatregel) heeft als doel om extra overheidsfinanciering te bieden tegen marktcondities als voorbeeldfunctie om overige private investeringen aan te trekken (Bate, 2015: 8; Montague, 2012: punt 53). In 2012 werd het programma geopend met als doel om 5 000 additionele nieuwbouwwoningen in de private huur te realiseren. In eerste instantie kwam GBP 200 miljoen beschikbaar, gevolgd door een verhoging tot GBP één miljard die werd aangekondigd in het budget van 2013 voor in totaal 10 000 extra woningen, omdat er meer aanvragen binnen kwamen dan er budget was gereserveerd. Uiteindelijk trokken zich de ontwikkelaars terug, mede vanwege het aantrekken van de koopmarkt (kortetermijn- in plaats van langetermijnopbrengsten), mede als gevolg van het *Help to Buy* programma (zie hiervoor; Bate, 2015: 9, 14-15). Slechts een budget van GBP 150 miljoen was uiteindelijk gemoeid met de eerste ronde van het programma.

Vereisten zijn dat het gaat om projecten met minimaal 100 private huurwoningen en dat maximaal 50% van de kosten uit het fonds gedekt worden. Bate (2015: 8) meldt dat deze vereisten als realistisch beschouwd kunnen worden om het investeren voor grootschalige investeerders aantrekkelijk te maken. De discussie die plaatsvond in 2014 had betrekking op de vraag of de woningen daadwerkelijk als extra nieuwbouw op de rol staan. Bate (2015: 9) citeert een ontwikkelaar-sociale verhuurder die aangeeft dat men niet het aantal nieuwbouwwoningen heeft verhoogd (zou men toch al realiseren), maar wel het aantal private huurwoningen.

De tweede ronde startte in september van 2013. Per maart 2014 stonden 36 ontwikkelaars op de *shortlist* voor het resterend bedrag. In juni 2015 waren er in totaal 4 200 woningen voor nieuw te ontwikkelen projecten. Dertien van 95 in de eerste ronde geïnteresseerde partijen en zes van de 125 bod uitbrengende partijen identificeerden zichzelf als sociale verhuurders (type 3 verhuurder, tabel 2 en 3).

Het garantiefonds (tweede maatregel) waarvoor GBP 3,5 miljard beschikbaar werd gesteld kende in beginsel een snelle start met de aankondiging in 2013 dat het fonds ‘binnenkort’ van start zou gaan om de financieringskosten te verlagen ten opzichte van de situatie waarin men leningen tegen marktcondities moet inzetten (Bate, 2015: 10-11). Leningen van maximaal 80% van de waarde van projecten van minimaal GBP 10 miljoen zouden in aanmerking kunnen komen, werd eind 2014 bekend gemaakt. De lange periode tussen de snelle en eerdere en de laatste en vertraagde aankondiging ging gepaard met de speculatie in de media dat er geen belangstellende investeerders zouden zijn. Ook zocht de overheid naar een uitvoerder die bekend gemaakt werd toen de vereisten gepubliceerd werden. De zorg werd ondertussen geuit dat lagere financieringskosten teniet zouden worden gedaan door kosten die de overheid en de uitvoerder in rekening zouden brengen. In maart 2015 werd de opening van fonds aangekondigd.

De derde relevante maatregel uit het 2012 *Housing Stimulus Package* was de *taskforce* voor de private huursector die in april 2013 werd ingevoerd (Bate, 2015: 12). De *taskforce* werd drie jaar later ontbonden om plaats te maken voor een zogenoemde *Build to Rent Champion*, een vaste functie bij het ministerie verantwoordelijk voor wonen.²⁸ De *taskforce* had als taak om de investeringen in de private huursector aan te jagen door onder meer opties te identificeren om te investeren in de private huursector en informatie aan te bieden (communicatie als beleidsinstrument; zie paragraaf 1.6).

²⁸ <http://realestate.ipe.com/analysis/capital-raising/affordability-issues-dominate-uk-housing-debate-bpf-conference/10006630.fullarticle>; gelezen op 24 oktober 2015).

De discussie over de al dan niet oneerlijke concurrentie tussen de private huursector en het eigenwoningbezit onder meer bij de inkomstenbelasting heeft niet geleid tot maatregelen (Bate (2015: 24-25). Echter om het verstorende effect weg te nemen (mikken op prijzen net onder een waardegrens) en de belasting meer fair te maken, is de transactiebelasting die *Stamp Duty Land Tax* (SDLT) heet per 4 december 2014 (middels het 2014 *Autumn Statement*) veranderd. De SDLT wordt niet meer over de totale prijs van alle woningen in een aankooptransactie betaald (zie ook Crook en Kemp, 2014b: 184; en HM *Treasury*, 2010: 29). Een verschil tussen de oude en nieuwe manier van berekenen ontstaat omdat het tarief oploopt. Orji en Sparkes (2014: 84) melden inderdaad dat de tarieven voor de koper op 25 januari 2013 oplopen van 0% over de eerste GBP 125 000 van de aankoopprijs van *property* naar 7% over een waarde van meer dan GBP twee miljoen (zie vorige paragraaf). Als het vastgoed meer dan GBP 2 miljoen waard is, betaalde men tot de aanpassing de 7% over de totale waarde en niet alleen 7% over het meerdere van de waarde hoger dan de GBP 2 miljoen. Sinds december 2014 geldt zo per waardeklasse een ander tarief, dat oploopt met de waarde (schijventarief; Adam & Roantree, 2015: 370).

Orji en Sparkes (2014: 84) melden dat de overheid de transactiebelasting gebruikt om de woningmarkt te stabiliseren. Crook en Kemp (2014b: 184) geven aan dat de overheid met deze maatregel de bedoeling heeft om de aankoop van woningportefeuilles door institutionele beleggers te stimuleren, omdat er minder belasting verschuldigd is met de nieuwe regels dan in de oude situatie. Bate (2015: 25) geeft aan dat 98% van de mensen die SDLT betalen, minder zullen betalen. Alleen private partijen betalen deze belasting, niet sociale verhuurders (Orji & Sparkes, 2014: 89). De verandering geldt alleen voor transacties met woningen en niet voor de overige transacties (Adam & Roantree, 2015).

3.2.3 Verdere groei van de private huursector

Voor de private huursector betekenden deze ontwikkelingen een verdere en snellere groei van ruim 2,5 miljoen huishoudens in 2007 naar ruim 3,5 miljoen huishoudens in 2011. Aan de aanbodzijde verklaren Crook en Kemp (2014b: 193) deze groei vanuit eigenaar-bewoners die ‘gedwongen’ verhuuren omdat men de woning niet wil verkopen (tegen lagere prijzen) of kan verkopen (de zogenoemde *property slump landlords*) en vragen zich af of deze groei duurzaam zal blijken. Ook het in paragraaf 3.2 genoemde *Mortgage Rescue Scheme* levert nieuwe huurders op van woningen die mogelijk door gemeenten zijn aangekocht en verhuurd worden.

Daarnaast signaleren Crook en Kemp (2014b) dat inkomen uit verhuur relatief aantrekkelijk is geworden vanwege de lage tot negatieve reële interestvoeten met lage alternatieve rendement tot gevolg. Daar komt de fiscale aftrekpost voor de (rente)kosten nog eens bij. Aan de andere kant, zijn huren blijven stijgen vanwege de toegenomen vraag (zie hierna). Een soortgelijke analyse zal ook van toepassing zijn op institutionele beleggers die aangewezen zijn op een regelmatig inkomen (direct rendement). Verder drukken de hoge grondprijzen in vooral London de rendementen. Met de gedaalde huizenprijzen is het directe rendement (rekenkundig) aantrekkelijker geworden.²⁹ Hoewel de BTL-hypotheekmarkt als gevolg van de crisis instortte, heeft deze zich hersteld, melden Crook en Kemp (2014b: 194), hoewel nog niet tot op het niveau van voor de start van de crisis.

Daarnaast is er creativiteit gevraagd bij het oplossen van het woningtekort in tijden van crisis waarin ook nog eens subsidies worden afgebouwd (zie hiervoor), argumenteren Oxley et al. (2010: 186) en noemen het voorbeeld van Birmingham City Council dat als *business case* een samenwerkingsverband

²⁹ Oxley et al. (2015) constateren dat de obligatiefinanciering van de sociale huursector derhalve flink is toegenomen.

(*joint venture*) zou aangaan met een institutionele belegger om tot een maximum van 1 500 private huurwoningen te realiseren. Ook Crook en Kemp (2014b: 194) verhalen over sociale verhuurders en gemeenten die overwogen om private huurwoningen zelf dan wel in een *joint venture* te ontwikkelen. Ook overwogen sociale verhuurders om een deel van hun voorraad om te zetten als private huurwoningen, zodat men met de winsten de sociale nieuwbouw zelf kan subsidiëren. In termen van tabel 2 en 3 gaat het om de type 3 verhuurder. Crook en Kemp (2014b: 194) concluderen:

It is possible that these developments could eventually result in the conversion of some larger or well-capitalized housing associations into private residential property companies.

Geen aanbod zonder vraag: de vraag is toegenomen vanwege huisuitzettingen en het toegenomen aantal daklozen (Crook & Kemp, 2014b: 194; Whitehead et al., 2012). De kredietvereisten zijn verscherpt en de urgentie van koop is afgenomen door de gedaalde huizenprijzen. De onzekere economische tijden hielpen ook niet om de koopbeslissing te nemen en men wachtte af. Daarnaast kan aan nieuwe vraag niet in die mate in de sociale huursector voldaan worden als in het verleden. Ook speelt een aantal andere beleidsmaatregelen die in de volgende paragraaf besproken worden. Tot slot zullen de factoren die de vraag naar de BTL-woningen voedden (zie paragraaf 3.1.2) relevant blijven.

3.2.4 Ontwikkelingen en plannen in 2015

Enkele recente ontwikkelingen die een tegenstrijdige impact kunnen hebben voor investeringen in de private huursector betreffen enerzijds maatregelen voor de sociale huursector en anderzijds de mogelijkheid van de herintroductie van huurprijsregulering (in London). Verder heeft de Conservatieve regering die in 2015 aantrad volgens Hewgill (2015) vooral nieuwbouw in de koopsector voor ogen.

De nieuwste maatregelen of voorstellen van maatregelen in de sociale huursector hebben betrekking op het uitbreiden van het *Right to Buy* (RTB) programma bij de non-profit verhuurders, de *housing associations* (OBR, 2015, p. 41). Daarmee gaan er op termijn verdere sociale huurwoningen verloren. Hewgill (2015) meldt dat ook gemeentelijke woningbedrijven (*local authorities*) woningen verkopen en er geen nieuwbouw voor terug kunnen zetten in steden waar de grondprijzen hoog zijn. Het investeringspotentieel van sociale verhuurders wordt beperkt door het beperken van de huurverhogingen in de sociale huursector om de stijging in de uitgaven aan huurtoeslag (*housing benefit*) in te tomen (OBR, 2015, p. 41).

Tevens zijn er plannen om vanaf april 2017 een inkomensgrens toe te passen voor huurders van sociale verhuurders. De huurders met een 'te hoog' inkomen zullen dan de markthuur voor hun huurwoning moeten betalen.³⁰ Terwijl de extra inkomsten die hierdoor ontstaan voor de gemeentelijke woningbedrijven zullen gebruikt worden om het tekort op de begroting van de centrale overheid te verlagen, kunnen *housing associations* deze inkomsten inzetten voor nieuwbouw. Deze plannen om de sociale huurwoningen betaalbaar te houden voor de doelgroep komen boven op de optie die in 2011 al is geïntroduceerd om de huurcontracten van een vaste termijn te kunnen voorzien (Fitzpatrick & Pawson, 2014). De 2011-maatregel, als deze wordt toegepast in een gemeente, lijkt een verhuizing af te dwingen als het inkomen 'voldoende' is gestegen; de 2017-maatregel die verplicht wordt, niet. Als een verhuizing wordt afgedwongen, ontstaat er extra vraag voor de private opties, waaronder de private huursector; als een markthuur betaald moet worden voor een sociale huurwoning, ontstaat er concurrentie voor de private huursector.

³⁰ Zie: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06804> (laatst gelezen op 25 oktober 2015).

De *London Assembly Housing Committee* onderzoekt de impact die huurprijsregulering zou hebben op de Londense woningmarkt.³¹ London is de stad waar men nog het meest verwacht om institutionele investeerders aan te trekken. De vraag naar private huurwoningen blijft hoog (Bate, 2015; Scanlon et al., 2013). Echter, hogere directe rendementen worden verdisconteerd door hogere grondwaarden (Bate, 2015). Plannen als huurprijsregulering gaan in tegen de door institutionele beleggers gewenste beleidsstabiliteit (Bate, 2015: 19). Bovendien meldt Montague (2012: punt 33) dat potentiële investeerders het netto historisch rendement van 3,5% per jaar, zonder het indirecte rendement als te laag percipiëren om in de private huursector te stappen.

3.3 Huurders, verhuurders en woningvoorraad

Met de groei van de private huursector veranderde deze ook grotendeels van karakter, stellen Crook en Kemp (2014b: 174). De volgende drie paragrafen gaan achtereenvolgens in op kenmerken van de huurders, verhuurders en woningvoorraad. Waar mogelijk wordt een vergelijking gemaakt met andere sectoren om de positie van de private huursector op de Engelse woningmarkt beter te kunnen begrijpen.

3.3.1 Huurders

Aan de vraagzijde wordt er meer recent een grotere diversiteit aan huishoudens gehuisvest (Crook & Kemp, 2014b: 180-3), zoals ook in tabel 6 te zien is. Hoewel deze gemiddeld nog jonger zijn dan in de andere eigendomssectoren, wonen er in toenemende mate ook ouderen, naast gezinnen met kinderen die in het verleden vooral in de eigendoms woning te vinden waren. Van alle sectoren is de groep *full-timewerkenden* in de private huursector het grootst.

Crook en Kemp (2014b: 181-2) melden dat 50% van de private huurders minder dan twee jaar op het huidige adres woont. Deze uitkomst is niet verrassend gezien de korte standaard looptijd van de huurcontracten van een half jaar. De auteurs geven verder aan dat minder huishoudens nu korter dan één jaar in een private huurwoning en relatief meer huishoudens nu langer (3-5 jaar) in een private huurwoning wonen (Crook & Kemp, 2014b: 189). Dat betekent echter niet, waarschuwen deze auteurs, dat het aandeel van de standaard *assured shortholds* is afgenomen ten gunste van andere (langere-termijn) contracten.

³¹ Zie: <http://www.london.gov.uk/mayor-assembly/london-assembly/investigations/stabilising-london-rents> (laatst gelezen op 16 september 2015).

Tabel 6 Kenmerken huishoudens naar eigendomsvorm in Engeland, 2012-13 (kolom percentage)

	Eigenwoningbezit	Sociale huur	Private huur
Leeftijd van referentierespondent			
16-24 jaar	1	5	15
25-34 jaar	9	14	36
35-44 jaar	18	19	22
45-54 jaar	22	19	13
55-64 jaar	19	16	7
65 jaar of ouder	32	28	8
Huishoudtype			
Paar, geen afhankelijke kinderen	44	16	25
Paar, afhankelijke kind(eren)	23	15	20
Alleenstaande ouder, afhank. kind(eren)	3	16	12
Ander multi-persoon huishouden	6	10	14
Alleenstaande, jonger dan 60 jaar	9	19	23
Alleenstaande, 60 jaar en ouder	16	24	6
Huishoudgrootte			
1	24	43	29
2	39	25	34
3	16	15	20
4	15	9	12
5	4	5	4
6 en meer	1	3	2
Economische status, referentierespondent			
Fulltime werk	54	23	61
Parttime werk	8	12	11
Gepensioneerd	34	31	7
Werkloos	1	10	6
Fulltime opleiding	*	*	5
Anders inactief	3	23	10
Totaal	100	100	100

* Onvoldoende waarnemingen of weinig waarnemingen.

Bron: English Housing Survey 2012-13³²

De verdeling van de woonuitgavenquote in 2013-14 is weergegeven in tabel 7. Gemiddeld is de koopsector met hypotheek het best betaalbaar, terwijl de private huursector het minst betaalbaar is. Vermoedelijk is het inkomen in de eigendomssector naar verhouding hoog. Dat in de private huursector 25% van de huurders huursubsidie ontvangt, terwijl dat percentage in de sociale huursector op 66% uitkomt in 2012-13 volgens de *English Housing Condition Survey* (zie bron tabel 7), zal een bijdrage leveren aan het verschil in aandeel van de woonuitgaven in netto inkomen tussen beide sectoren.

Tot slot zal het niet verbazen dat de woonlastenquote in London gemiddeld hoger uitkomt dan in overig Engeland. Voor de private huursector ligt de quote in London gemiddeld bij 59,4% en in de andere gebieden bij 38%. Het gaat hier om het bruto inkomen van de referentiepersoon en de partner inclusief huurtoeslag. Voor de sociale huursector luiden de percentages 36,2 en 29,5, respectievelijk. Of huishoudens per saldo een betaalbaarheidsrisico lopen, kan zonder een norm voor betaalbaarheid, echter, niet worden geconstateerd (Haffner & Heylen, 2010; Heylen & Haffner, 2013).

³² Zie: <https://www.gov.uk/government/statistics/english-housing-survey-2012-to-2013-headline-report> (voor het laatst gelezen op 27 oktober 2015).

Tabel 7 Verdeling van en (gemiddelde) woonuitgavenquote als percentage van wekelijks netto besteedbaar inkomen inclusief huursubsidie naar eigendomsvorm in Engeland, 2013-14

	Eigenaar-bewoner met hypotheek	Sociale huurder	Private huurder**
% van wekelijks nettohuishoudinkomen*			
0-20	51,8	18,8	14,6
20-40	37,9	59,5	45,2
40-60	6,7	17,6	22,7
60-80	1,9	2,9	7,7
80-100	0,5	0,8	2,8
Meer dan 100	1,2	0,4	7,0
Totaal	100,0	100,0	100,0
Gemiddelde woonuitgavenquote	23,4	31,9	47,1

* Niet: eigenaar-bewoners met hypotheek, eigenaar-huurders in tussenvorm en gratis wonenden.

** Inclusief degenen waarvan de eigendomsvorm onbekend is.

Bron: English Housing Survey 2013-14³³

3.3.2 Verhuurders

Ook aan de aanbodzijde in de private huursector zijn veranderingen op te merken. Aan het begin van de eeuw werd meer dan de helft van alle aankopen gefinancierd met een hypotheek (als gevolg BTL-initiatief), terwijl dat daarvoor ongebruikelijk was (Crook & Kemp, 2014b: 187). De groei van de sector wordt geïllustreerd door een toename van het aantal verhuurders dat drie jaar of minder de verhuur uitoefenen (Crook & Kemp, 2014b: 186).

Private personen die de verhuur als bedrijf uitoefenen blijven gering in aantal, terwijl de zogenoemde amateurverhuurders domineren. Hoewel 63% van deze particulieren in 2010 geen professionele ervaring had of kwalificatie, was slechts 6% van hen lid van een professionele of vakorganisatie en maakten twee van de vijf gebruik van een makelaar. Bij de makelaars waren het de kosten en de competenties waarover men zich zorgen maakte. De verhuurders 'beperkten' de risico's door vooral kleine portefeuilles aan te houden in de omgeving waar men woont of werkt. De 40% van de verhuurders met één woning heeft 40% van de adressen in de private huursector in handen. Dit aandeel is, mede als gevolg van de BTL-financiering gestegen van 26% in 1993. De grote portefeuilles met 100 en meer woningen (van bedrijven en bedrijfsmatig werkende individuen) zijn gemiddeld ook kleiner geworden. Men had 18% van de adressen in handen in 1993. In 2010 was dat aandeel gedaald tot 11%.

De meerderheid van de verhuurders zegt in 2010 te investeren in de huursector voor de rendementen (66%) melden Crook en Kemp (2014b: 186-7). Men noemt hier verschillende voorkeuren: voor het directe rendement (22%), voor het indirecte rendement (16%) of voor het totale rendement (28%). De overige verhuurders geven aan niet te verhuren vanwege een commercieel rendement, maar bijvoorbeeld omdat men ooit nog in de woning wil wonen (Crook & Kemp, 2014b: 186-7).

Volgens PATRIZIA Research (2015: 25; zie ook Crook & Kemp, 2014b: 188) is de afgelopen 14 jaar het totale rendement (meer dan 11%) vooral door het indirecte rendement bepaald (bijna negen procent) in het Verenigd Koninkrijk. Deze uitkomst weerspiegelt de sterke koopprijsstijgingen die hebben plaatsgevonden.

³³ Zie: <https://www.gov.uk/government/statistics/english-housing-survey-2013-to-2014-household-report> (voor het laatst gelezen op 27 oktober 2015).

Tabel 8 Woningkenmerken naar eigendomsvorm in Engeland, 2012-13 (kolom percentages)

	Eigenwoningbezit	Sociale huur	Private huur
Vierkante meters			
Minder dan 50 m ²	4	24	22
50-69 m ²	18	29	34
70-89 m ²	28	21	24
90-109 m ²	17	4	9
110 m ² en meer	32	1	11
Bouwjaar			
Vóór 1919	19	6	33
1919-44	19	9	14
1945-64	19	25	12
1965-80	21	22	16
1981-90	9	8	7
Na 1990	13	10	18
Mate van stedelijkheid			
Stadscentrum	2	2	8
Overig stedelijk gebied	13	21	27
Voorstedelijk gebied, residentieel	65	50	52
Landelijk, residentieel	12	5	6
Dorpscentrum	5	1	3
Landelijk	4	*	3
Woningtype			
Rijhuis	26	21	34
Half vrijstaand huis	31	13	16
Vrijstaand huis	25	*	7
Bungalow	10	9	4
Verbouwd tot appartement	2	3	13
Gebouwd als appartement, laagbouw	6	30	24
Gebouwd als appartement, hoogbouw	1	4	3

* Onvoldoende waarnemingen.

Bron: English Housing Survey 2012-13³⁴

3.3.3 Woningvoorraad

Tabel 8 geeft enkele kenmerken van de woningvoorraad weer naar eigendomsvorm. De private huurwoningen zijn vooral kleiner en ouder dan de woningen in de andere sectoren, en zijn vaker dan de woningen in de andere eigendomssectoren in het stadscentrum en in overig stedelijk gebied te vinden.

3.4 Samenvatting

De private huursector in Engeland bereikte een dieptepunt qua omvang in 1990 van negen procent. Sinds die tijd is de sector herleefd en verdubbelde bijna in omvang. Voor deze ontwikkeling worden verschillende redenen aangedragen in de literatuur. In de jaren tachtig werden in het kader van meer gewenste private initiatieven de huurregulering en de huurderbescherming voor nieuwe contracten afgeschaft. Verder zijn het vooral de particulieren die in de sector stapten in de jaren negentig, en

³⁴ Zie: <https://www.gov.uk/government/statistics/english-housing-survey-2012-to-2013-headline-report> (voor het laatst gelezen op 27 oktober 2015).

vooral degenen die als gevolg van de crisis een onverkoopbare eigen woning verhuurden. Flinkte koop-prijsstijgingen in het einde van de jaren negentig en het begin van deze eeuw leverden aantrekkelijke indirecte rendementen op; zeker in vergelijking met de afgenomen alternatieve rendementen.

Deze ontwikkelingen gezamenlijk lagen ten grondslag aan het succes van de *buy to let* hypothecaire leningen die in 1996 als bedrijfstakinitiatief (zonder overheidsbemoeienis) startten. Potentiële particuliere verhuurders konden met dit initiatief een lening krijgen onder vergelijkbare voorwaarden als eigenaar-bewoners, mits men akkoord ging met het professionele beheer van het bezit door een geaccrediteerde makelaar. In combinatie met een renteaftrek in de inkomstenbelasting en een aflossingsvrije lening, mogelijkheden die voor eigenaar-bewoners niet van toepassing waren (en zijn), en het versoepelen van de voorwaarden van professioneel beheer, werd het *buy to let* een succes. In sommige gevallen boden ontwikkelaars een *buy to let* appartement aan als financieel product en namen ook het beheer voor hun rekening. Ook de financiële instellingen hebben de *buy to let* financiering in hun pakket opgenomen, nadat ervaring werd opgedaan met de risico's die bleken mee te vallen (geringe betalingsachterstanden als gevolg van de huurinkomsten).

De gevolgen van de crisis van 2008 heeft Engeland doen besluiten om flink te bezuinigen, waaronder ook op de objectsubsidies voor sociale woningbouw en de huursubsidie voor de huursector. Bovendien moeten sociale huurders vanaf 2017 de markthuurgaan betalen in een sociale huurwoning als hun inkomen het limiet voor de sociale huursector te boven gaat. Ook wordt in 2015 het *right to buy*, het kooprecht van sociale huurders, uitgebreid naar de woningen van *housing associations*. Dit zou dan gelden niet alleen voor de woningen in publieke handen, maar ook voor de woningen in eigendom van de non-profit organisaties, de *housing associations*. Daarnaast is ook de eigendomssector minder toegankelijk geworden (onder meer door blijvend stijgende kooprijzen en verscherpte kredietvoorwaarden).

De Engelse overheid realiseert zich ook dat het woningtekort mede als gevolg van deze ontwikkelingen blijft oplopen en doet een beroep op institutionele beleggers; hetgeen overigens geen nieuw fenomeen is. De prestigieuze Montague *Review* opperde verschillende opties om institutionele investeringen in de private huursector te stimuleren. Drie ervan zijn omgezet in de praktijk: een *Build to Rent Fund*, een schuldgarantiefonds en een *taskforce* voor de private huursector. Deze initiatieven maken deel uit van het *Housing Stimulus Package* van 2012.

De *Build to Rent Fund* heeft als doel om extra overheidsfinanciering te bieden tegen marktcondities als voorbeeldfunctie om overige private investeringen aan te trekken. In 2012 werd het programma geopend. Vereisten zijn dat het gaat om projecten met minimaal 100 private huurwoningen en dat maximaal 50% van de kosten uit het fonds gedekt worden. De literatuur meldt dat deze vereisten als realistisch beschouwd kunnen worden om het investeren voor grootschalige investeerders aantrekkelijk te maken. De discussie die plaatsvond in 2014 had betrekking op de vraag of de woningen daadwerkelijk als extra nieuwbouw op de rol staan. Bij het aantrekken van de koopmarkt viel de interesse bovendien terug.

Over het garantiefonds werd in 2013 aangekondigd dat het 'binnenkort' van start zou gaan om de financieringskosten te verlagen ten opzichte van de situatie waarin men leningen tegen marktcondities moet inzetten. Leningen van maximaal 80% van de waarde van projecten van minimaal GBP 10 miljoen zouden in aanmerking kunnen komen, werd eind 2014 bekend gemaakt. De lange periode tussen de eerdere en de laatste aankondiging ging gepaard met de speculatie in de media dat er geen belangstellende investeerders zouden zijn. Ook zocht de overheid naar een uitvoerder die bekend gemaakt werd toen de vereisten gepubliceerd werden. De zorg werd ondertussen geuit dat lagere financieringskosten teniet zouden worden gedaan door kosten die de overheid en de uitvoerder in rekening zouden brengen. In maart 2015 werd de opening van fonds aangekondigd.

De *taskforce* voor de private huursector kreeg de taak om de investeringen in de private huursector aan te jagen door onder meer opties te identificeren om te investeren in de private huursector en informatie aan te bieden. De *taskforce* werd in April 2013 ingevoerd en drie jaar later ontbonden om plaats te maken voor een zogenoemde *Build to Rent Champion*, een vaste functie bij het ministerie verantwoordelijk voor wonen.

Naast deze maatregelen is ook de transactiebelasting bij de verwerving van een woning aangepast, zodanig dat het oplopende tarief per schijf betaald wordt, in plaats van het hoogste tarief over de totale waarde. De transactiebelasting wordt door de Britse overheid regelmatig gebruikt om de woningmarkt te stabiliseren.

De verwachting is dat de vraag naar private huurwoningen die in de afgelopen jaren is toegenomen, deels permanent zal blijken, ook al wordt er ook bezuinigd op de huursubsidie in de private huursector. Als het aanbod in de sociale huursector en de eigendomssector minder toegankelijk wordt, zoals dat ten tijde van dit geval was, zal de private huursector een grotere rol kunnen blijven spelen op de woningmarkt.

In welke mate beleggers in woningen de weg naar de private huursector zullen weten te vinden, blijft een vraag, gezien de historie van deze overheidsinspanningen in Engeland en de barrières die genoemd worden door institutionele beleggers om te investeren in de private huursector. Men denke aan het gebrek aan ervaring met residentiële investeringen, de regels voor het oprichten van bedrijven (*Real Estate Investment Trust* (REIT) bijvoorbeeld) met een beperkt aantal aandeelhoudende initiatiefnemers, het ontbreken van grote woningportefeuilles, even als voldoende hoog geachte directe rendementen.

4. Beleidsontwikkelingen: Frankrijk

Zoals in het voorgaande landenhoofdstuk, vertrekken we voor de beschrijving van de Franse beleidsontwikkelingen van de laatste tien jaar van Vandenbroucke et al. (2007: 101; zie ook Elsinga et al., 2007; en Van der Heijden et al., 2002). Daarin werd geconcludeerd dat Frankrijk in het begin van de 20ste eeuw (zoals vele Europese landen) een zeer omvangrijke private huursector had. Een strikte huurprijsregulering in het interbellum leidde dan tot een stagnatie van de investeringen in private huurwoningen.

Toen de Franse overheid zich na de tweede wereldoorlog vooral richtte op de sociale huursector en de koopsector, nam het belang van de private huursector steeds verder af. Ook werden slechte-kwaliteit woningen gesloopt en werden private huurwoningen verkocht.

Tevens speelden de huurregulering en huurderbescherming die in de periode na de tweede wereldoorlog vele malen werd gewijzigd, soms per decreet en soms ook per wetswijziging, een rol (Hoekstra & Cornette, 2014). Hierbij was er steeds sprake van een vrij sterke wisselwerking tussen de huurregulering en huurderbescherming enerzijds, en de ontwikkelingen in de private huursector anderzijds. Wanneer de regulering strikter werd, stagneerden de investeringen in de private huursector, terwijl de sector weer opbloede in tijden van minder strikte regulering.

Vanaf de tweede helft van de jaren zeventig trokken zich de institutionele beleggers terug uit de markt. Men verlegde de aandacht naar andere en beter renderende investeringen³⁵, vooral naar de financiële markten.

In de jaren tachtig werden niet alleen de grondslagen van de regulering van de huurprijzen vastgelegd, maar ook van het objectsubsidiesysteem voor de huursector dat via belastingvoordelen werd vorm gegeven. In paragraaf 4.1 recapituleren we deze wijzigingen en staan stil bij de gevolgen voor de private huursector. Paragraaf 4.2 borduurt voort maar stelt in paragraaf 4.2.1 de ontwikkelingen vanaf de financiële crisis centraal. Paragraaf 4.2.2 gaat nader in op de belastingvoordelen voor private verhuurders die als reactie op de crisis zijn verruimd. Paragraaf 4.2.3 stelt de meest recente ontwikkelingen rond de intermediaire huursector in relatie tot institutionele beleggers centraal en paragraaf 4.2.4 verhaalt het experiment met de huurprijsregulering dat in Parijs zijn start heeft gevonden. Paragraaf 4.3 laat enkele woningmarktuitskomsten zien voor kenmerken van huurders (paragraaf 4.3.1), evenals de betaalbaarheid, en de verhuurders (paragraaf 4.2.2). Tot slot volgen in paragraaf 4.3.3 enkele kenmerken van de woningvoorraad. Deze uitkomsten worden zoveel mogelijk vergelijkend tussen de eigendomssectoren gepresenteerd om de rol van de private huursector op de woningmarkt te kunnen duiden. Vanaf de jaren tachtig: overheidsingrijpen.

³⁵ Vooral de verzekeringsbedrijven hebben een voorkeur ontwikkeld voor investeringen in kantoren en winkels (Oxley et al., 2015; zie ook Elsinga et al. (2007) en Hoekstra en Cornette (2014).

4.1 Beleid voor de private huursector vanaf het midden van de jaren' 80 leidt tot stabilisering van omvang

Vanaf het midden van de jaren tachtig kwam er meer oog voor de private huursector. Er werden verschillende belastingvoordelen voor private verhuurders/investeerders geïntroduceerd om investeringen in de huursector attractiever te maken (zie Elsinga et al., 2007; Hoekstra, 2013). De krimp van de private huursector werd tot halt gebracht. De aandacht voor het stimuleren van nieuwbouw in de private huursector met belastingvoordelen kwam tot stand omdat als gevolg van de tweede oliecrisis die hoge rentestanden veroorzaakte, de investeringen in de koopsector inzakten. Kennelijk is op deze wijze het streven van de Franse regering om het woonbeleid gezamenlijk met het economisch beleid te beschouwen en in te zetten om de economie te stimuleren in tijden van crisis voor het eerst vorm gegeven (Bosvieux & Vorms, 2011).

Vanaf 1984 of 1986 is een grote variëteit aan dergelijke fiscale regelingen in het leven geroepen (zie ook verder paragraaf 4.3.2). Deze worden met name ingezet om nieuw aanbod van nieuwbouwwoningen in de huursector te realiseren, met als achterliggend doel dat er gezamenlijk met de sociale huursector een echt alternatief voor het eigenwoningbezit wordt geboden (Bosvieux & Vorms, 2011).

De belastingvoordelen hadden tot gevolg dat gesubsidieerde huurwoningen voor huishoudens met een lager inkomen niet alleen door non-profit sociale verhuurders (HLM's) als ook door private verhuurders met een winstdoelstelling werden aangeboden. Dit was het resultaat van de financiële ondersteuning (gesubsidieerde leningen en belastingvoordelen) van de Franse overheid voor private verhuurders.

Sommige van deze in de tijd gelimiteerde belastingvoordelen waren en zijn (zie hierna) bedoeld om private huurwoningen te bouwen voor huishoudens met middeninkomens (*keyworkers*), en andere om het aanbod van huurwoningen in het algemeen te stimuleren (Hoekstra & Cornette, 2014). In het laatste geval gaat het om een tijdelijke, generieke objectsubsidie voor de private huursector. Er gelden geen limieten qua inkomen van de huurder en de huurprijs.

In het eerste geval gaat het tijdelijk belastingvoordeel gepaard met limieten voor de huurprijzen en huishoudeninkomens. Als de ondersteuning wordt gebonden aan bepaalde richtlijnen met betrekking tot de huurprijs van de woning en/of het inkomen van de huurder, gaat het in termen van de afbakening van de private huursector volgens tabel 2 en 3 om een type 2 verhuurder. Dit is een private verhuurder die in 'sociale' woonruimte voorziet, in dit geval op basis van een tijdelijke subsidieregeling. Hier zei nog gememoreerd dat vanuit de Franse definitie voor de private huursector die uitgaat van woningen met een 'niet-gereguleerde huurprijs' (paragraaf 2.1), het bij dit soort gesubsidieerde woningen niet gaat om private huurwoningen maar om sociale huurwoningen. Echter, omdat de subsidieregeling tijdelijk is, komen de woningen na afloop van de subsidieperiode in de private huursector terecht.

De huursector of het huursegment waarvoor inkomens- en huurprijslimieten gelden heeft de naam de intermediaire huursector³⁶ meegekregen. Het intermediaire segment van de huursector is, zoals de naam aanduidt, te vinden in het intermediaire gebied, tussen de goedkope en strak gereguleerde sociale huursector en de weinig gereguleerde en 'dure' private huursector waarvoor men de markthuur betaalt (Elsinga et al., 2014).

Individuele verhuurders (personen) - de particulieren - investeren verreweg het meest in deze sector. Men voert investeringsmotieven aan: meer opbrengsten dan op een spaarrekening, een aanvulling

³⁶ Er bestaan ook gesubsidieerde leningen die een vergelijkbaar doel hebben als de conditionele belastingvoordelen (zie Elsinga et al., 2007). Echter, deze leningen zijn in verband met de strikte eisen niet populair bij de private investeerders en worden alleen door sociale verhuurders gebruikt (Haffner et al., 2015; gebaseerd op Oxley et al., 2015).

op het pensioen of het creëren van een aantrekkelijke erfenis voor de kinderen (Hoekstra, 2013: 21). Voor de meeste particulieren is de mogelijkheid om te profiteren van belastingvoordelen de doorslaggevende reden om te investeren in de nieuwbouw van private huurwoningen in plaats van in andere beleggingen. Voor een beschrijving van de tijdens de totstandkoming van deze studie geldende programma's van belastingvoordelen wordt verwezen naar de volgende paragrafen.

Naast de subsidieprogramma's die hun start kenden in de jaren tachtig werden met de Mermaz-Malandain Wet van 1989 de huurprijzen voor nieuwe contracten geliberaliseerd en alleen de huurverhogingen voor lopende contracten gereguleerd. Tot het begin van deze eeuw waren de hoofdlijnen van het Franse huurbeleid niet meer gewijzigd (Elsinga et al., 2007).

Sinds de jaren negentig lijkt men zo een redelijk stabiel compromis te hebben gevonden tussen de belangen van de huurders enerzijds en de belangen van de verhuurders anderzijds. De omvang van de sector stabiliseerde op 22%, zowel 1990 als in 2000 (tabel 4). Vandenbroucke et al. (2007: 102) concludeerden:

Alles overziend kan worden vastgesteld dat de Franse overheid in de afgelopen twintig jaar verschillende initiatieven heeft ontplooid die tot doel hebben gehad de private huursector te stimuleren. Dit beleid wordt tot op de dag van vandaag voortgezet. De beleidsinspanningen lijken succes te hebben, want het aandeel Franse private huurwoningen heeft zich gestabiliseerd. Bovendien wordt er jaarlijks een fors aantal nieuwe private huurwoningen gerealiseerd. Hiermee wijkt Frankrijk af van veel andere Europese landen. In de meeste Europese landen neemt het aandeel private huurwoningen namelijk nog steeds af, en is de nieuwbouw in de private huursector beperkt.

De meest recente data die voor dit project in de literatuur zijn gevonden over de omvang van de particuliere huursector lijken erop de wijzen dat de sectoromvang stabiel is gebleven dan wel beperkt is toegenomen. Hoekstra en Cornette (2014: 12) rapporteren een marktaandeel voor 2011 van 23% op basis van de cijfers van het *Commissariat Général au Développement Durable* (2012). Het marktaandeel van de institutionele beleggers, dat in 1984 nog 12% van de woningvoorraad (hoofdverblijven) bedroeg, was inmiddels teruggelopen naar één procent in 2011. In 2013 was dit marktaandeel ongewijzigd, terwijl de omvang van de private huursector was gestegen naar 24% (Commissariat Général au Développement Durable, 2015).

Per saldo, hebben de belastingvoordelen geleid tot een verdubbeling van de woningbouwproductie, melden Hoekstra en Cornette (2014: 46, 10) op basis van een evaluatierapport van de Franse regering. Daarin wordt voor de periode 2003-2007 een verdubbeling gemeld van de woningen die verkocht zijn van ontwikkelaars aan private verhuurders van 30 000 naar 60 000 woningen per jaar (in een totale productie van ruim 300 000 woningen per jaar). Deze opleving in de woningbouwproductie werd vooral toegeschreven aan het Robien belastingprogramma (Hoekstra, 2013) dat van 1 januari 2003 tot 1 september 2006 liep (zie paragraaf 4.2.2 voor het opvolger programma Robien *recentré* dat tot eind 2009 geldig was). In 2008 was een subsidiebedrag van ongeveer 600 miljoen euro met de belastingvoordelen gemoeid en waren er een kleine 230 000 particuliere subsidieontvangers.

Bosvieux en Vorms (2011: 135) merken op dat Frankrijk voor elke eigendomssector (eigenwoningbezit, sociale en private huur) een apart beleid ontwikkelt zonder de bedoeling te hebben het eigenwoningbezit ten koste van de andere sectoren te bevoordelen. De belastingvoordelen voor de private huursector zijn derhalve te plaatsen in een totaal kader van subsidiëring van het wonen.

Volgens Hoekstra (2013) is in de jaren negentig van de vorige eeuw de focus van het woonbeleid verschoven richting stedelijke vernieuwing en stedelijke herstructurering terwijl de kenmerken van de

financiering van het woonbeleid in grote lijnen overeind bleven. De nadruk op betaalbaar sociale huurwoningen met een betere kwaliteit werd bijvoorbeeld met het *Plan de Cohésion Sociale* in de periode 2005-2010 gerealiseerd, terwijl de programma's met belastingvoordelen voor de intermediaire huursector (zie verder paragraaf 4.4.2) werden verbeterd (Hoekstra, 2013).

4.2 Crisis en verder

4.2.1 Woningmarkt

De financiële crisis van 2008 heeft in Frankrijk niet zo een groot effect gehad op de woningmarkt, zoals in sommige andere landen (Hoekstra & Cornette, 2014). Zo zakte de huizenprijsindex een jaar net onder de 100 en steeg dan weer naar 110, zoals in het jaar vóór de dip. In nominale termen zijn de huizenprijzen daarmee weer terug op het piekniveau van net voor de crisis beslag kreeg. In 2012 daalden ze weer langzaam als gevolg van verslechterende economische omstandigheden en kredietvoorwaarden.

De nieuwbouwproductie (start bouw) nam af van meer dan 400 000 woningen in 2008 (het niveau dat enkele jaren daarvoor voor het eerst weer was bereikt sinds de jaren tachtig) naar 350 000 woningen in 2010 en steeg lichtelijk in 2011. Deze ontwikkeling is (ook) te danken aan de crisismaatregelen die de Franse regering in december van 2008 nam. Hier werd het woonbeleid, zoals in de jaren tachtig wederom ingezet om de economie te stimuleren, observeren Bosvieux en Vorms (2011).

Onder meer werden de belastingvoordelen voor particulieren die investeerden in de private huursector verruimd (zie volgende paragraaf) en gingen er middelen naar renovatie en naar de sociale huursector en werd het mogelijk om private huurwoningen om te zetten naar sociale projecten (Hoekstra & Cornette, 2014: 22). Circa 100 000 extra nieuwe woningen werden met de subsidie gefinancierd, vooral sociale huurwoningen (30 000) en private huurwoningen (40 000).

In de sociale huursector steeg de productie van 68 000 woningen in 2008 naar 100 000 in 2010 (Hoekstra & Cornette, 2014: 19). In de private huursector viel de productie in 2009 maar steeg weer: van 58 400 in 2008 naar 44 300 in 2009 en naar 57 000 woningen in 2010. In de intermediaire sector viel de productie van 1 700 woningen naar 1 600 voordat deze toenam naar 3 000 woningen in 2010. In 2010 is volgens Bosvieux en Vorms (2011: 130) ruim 60% van de productie van ontwikkelaars aangekocht door investeerders in de private huursector. In 2010 werden de crisismaatregelen teruggedraaid of verminderd en stonden bezuinigingen op het programma (Hoekstra & Cornette, 2014: 23).

4.2.2 Crisis: belastingvoordelen voor particulieren aangepast

Eén van de crisismaatregelen waren de Scellier belastingvoordelen voor particulieren in stedelijk gebied die van 2010 tot en met 2012 liepen (Hoekstra, 2013; Hoekstra & Cornette, 2014; Oxley et al., 2010). Het Scellier programma kwam in de plaats van de Robién *recentré* en de Borloo *neuf* belastingvoordelen die beiden stopten per 31 december 2009. Het nieuwe van het Scellier programma ten opzichte van de oudere programma's was dat het energie-efficiënte investeringen bevoordeelde en dat het alleen in stedelijke (schaarste) gebieden gold.

Het Scellier programma bestaat in tweevoud. Op de eerste plaats werd de private huursector in het algemeen gesubsidieerd, negen jaar lang. Daarvoor golden geen inkomenslimieten voor de huurders, wel huurprijslimieten, maar niet 'te laag', afhankelijk van de regio. Bosvieux en Vorms (2011) geven

aan dat de limieten op de huurprijs over het algemeen gelijk waren aan of hoger dan de markthuur, behalve in de dure regio's, zoals Parijs.

De tweede versie van het programma gold voor de intermediaire sector. Deze is hiervoor al diverse malen genoemd en heeft als doel het verschil te overbruggen in dure regio's tussen sociale en markthuurprijzen. Voor deze sector die ook wel private sociale huursector wordt genoemd (Bosvieux & Vorms, 2011) was een subsidievereiste een huurprijs die onder de markthuur ligt (Hoekstra, 2013; Hoekstra & Cornette, 2014: 44-45). Ook gold een inkomenslimiet die toegang moest verschaffen voor huishoudens met hogere inkomens dan de huishoudens met de laagste inkomens die in de sociale huursector huisvesting zouden moeten vinden.

Voor beide Scellier programma's bedroeg de jaarlijkse belastingverlaging bij verwerving van de woning in 2009 en 2010 25% van de investeringskosten voor een periode van negen jaar. Deze aftrek correspondeerde met een jaarlijkse verlaging van het bedrag aan te betalen belasting van 2,78% van de waarde van de investering. Vanaf 2011 werden de belastingvoordelen voor de verworven woningen teruggeschroefd. Een woning die in 2011 werd verworven kon rekenen op belastingaftrek van 13% van de investeringskosten of 22% bij energievriendelijke investeringen. In 2012 ging het nog om 13% van de investeringskosten, mits de woning als energievriendelijk geclassificeerd was. Als dat niet zo was, kon er nog een belastingaftrek van zes procent worden verkregen, mits de bouwvergunning vóór 1 januari 2012 was aangevraagd.

In het intermediaire programma kwam daar nog eens een belastingverlaging voor de jaren 10 tot en met 15 overheen en een 30% belastingaftrek over de huurinkomsten. De subsidieontvanger kon kiezen voor een subsidieperiode van negen, 12 of 15 jaar. Daarna vallen de woningen vrij en behoren weer tot de private huursector.

In 2013 werd het Scellier programma vervangen door het Duflot belastingvoordeel. Dit programma, dat tot en met 2016 moet lopen, is vergelijkbaar met Scellier, maar is strikter als het gaat om maximale toegestane huur, het inkomenslimiet voor huurders en het geografische toepassingsgebied. De huurprijsgrenzen onder Duflot kunnen nauwkeuriger dan aan voorgaande programma's aangepast worden op de lokale woningmarkt. De looptijd is negen jaar.

Naast de Scellier en Duflot programma's bestaat sinds 1 oktober 2010 ook het Borloo *ancien* en het Borloo *ancien social* programma (Hoekstra, 2010, 2013). Deze programma's hebben als doel om meer van de bestaande voorraad geschikt te maken voor de verhuur, al dan niet na gesubsidieerde renovatie met een zogenoemde ANAH-subsidie.³⁷ Als de renovatie niet gesubsidieerd wordt, loopt de subsidie zes jaar, anders negen jaar. Hier gaat het alleen om de belastingaftrek van de huuropbrengsten.

Het precieze fiscale voordeel van de verschillende programma's van belastingvoordelen verschilt per situatie en per variant, maar kan oplopen tot enkele duizenden euro's per jaar.

Met de Financieringswet van 2008 is de jaarlijkse rapportage van de centrale overheid voor het parlement geïntroduceerd. Het document rapporteert over de belastingvoordelen. In de Financieringswet van 2014 is daar een bijlage bijgekomen (*République Française*, 2014). Hoekstra en Cornette (2014) melden op basis van het 2012 evaluatierapport (*République Française*, 2012) dat de Franse regering aangeeft dat de belastingvoordelen een duidelijk effect hebben gehad op de productie-aantallen, een verdubbeling in de periode 2003-2007 (zie paragraaf 4.2.1).

In het 2014 rapport wordt een overzicht gegeven van de uitgaven voor de Scellier programma's (*République Française*, 2014). Voor het Scellier programma voor de private huursector liepen de belastinguitgaven op van 90 miljoen euro in 2010 naar 660 miljoen euro in 2014; en met het Scellier programma voor de intermediaire sector waren in 2010 45 miljoen euro gemoeid oplopend tot

³⁷ Een subsidie van de Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) die 20 to 50% van de renovatiekosten dekt, afhankelijk van het inkomen van de aanvrager.

330 miljoen in 2014. De productie liep op van 35 000 verkopen van ontwikkelaars in 2008, naar 68 000 in 2009, 77 500 in 2010. Vervolgens daalde de productie doordat het fiscale voordeel verminderde (zie hiervoor) naar 59 000 woningen in 2011 en 39 000 woningen in 2012.

De gesaldeerde voordelen voor een woning in het Scellier programma belopen op 34 000 euro voor woningen die zijn gebouwd door/gekocht van een ontwikkelaar in 2009 en 2010 en op 21 000 euro in 2012. De subsidiebedragen voor een intermediaire huurwoning zijn als volgt: 46 000 euro en 31 000 euro. Men concludeert dat er duidelijk meer productie is gekomen door deze crisismaatregel (waarvoor de subsidiebedragen hoger liggen dan van het voorgaande belastingprogramma). Men concludeert ook dat het programma niet bijdraagt aan de productie van woningen met een lage huur, maar dat het indirect bijdraagt aan het ontspannen van de markt.

Hoekstra (2013) merkt op basis van een eerdere literatuurstudie op dat de vraag van de efficiëntie van de maatregelen niet wordt beantwoord. Men weet immers niet of de woningen zonder de fiscale stimulans zijn gebouwd dan wel hoe de impact van de maatregel te vergelijken is met die van andere subsidiemaatregelen (bijvoorbeeld die voor sociale huurwoningen). Bosvieux en Vorms (2011) merken op dat er met de belastingvoordelen ook onnodig woningen gebouwd zijn. Aan de andere kant, zouden de huurinkomsten flink worden belast.

4.2.3 Intermediaire sector via institutionele beleggers

Hoekstra (2013) meldt in navolging van Vergriete (2011) dat het gebruik van de belastingvoordelen signaleert dat de Franse centrale overheid zich terugtrekt van de directe controle over de woningbouwproductie. Deze trend past ook in de *financialisation* trend die waar te nemen is bij het wonen, in de zin dat een woning als investering wordt beschouwd (vergelijk BTL in Engeland). In principe bieden de gespecialiseerd ontwikkelaars (die vaak een minder goed imago hebben dan andere ontwikkelaars) 'financiële producten' aan inclusief de dienstverlening (beheer, etc.) die de investeerder koopt, soms ongezien. De kopers zijn particulieren, en niet de institutionele beleggers.

Om de intermediaire sector ook voor de institutionele beleggers aantrekkelijker te maken, zijn er belastingvoordelen geïntroduceerd (lager Btw-tarief en geen onroerendgoedbelasting voor een aantal jaren; Haffner et al., 2015; Oxley et al., 2015; zie ook République Française, 2014).³⁸ Daarnaast is er een nieuw initiatief gelanceerd, het *Fonds Logement Intermédiaire* (FLI), dat eerst Argos heette. Het is geïntroduceerd door de *Caisse de Dépôts*³⁹, de groep genoemd *Société Nationale Immobilière* (SNI). SNI is met meer dan 185 000 sociale huurwoningen en bijna 90 000 intermediaire huurwoningen een van de grootste verhuurders in Frankrijk. FLI is officieel op 24 juli, 2014 gelanceerd. Naast het SNI participeren zeven institutionele beleggers, voornamelijk verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen. Deze beleggers hebben affiniteit met het investeren in residentieel vastgoed. Het fonds heeft de juridische vorm van een *Société Civile Immobilière* (de Franse variant van *Real Estate Investment Trust*, REIT) en zal beheerd worden door een bedrijf, de *Ampere Gestion* (HSBC, 2014).

Het doel van het fonds was om 10 000 nieuwe intermediaire huurwoningen te bouwen (2014) in gebieden van woningschaarste. Het fonds heeft een capaciteit van 1,7 miljard euro. De helft van het bedrag wordt door de participanten ter beschikking gesteld; de ander helft komt via speciale bankleningen. De verwachting was dat er een jaarlijks netto rendement van 3,5% behaald zou worden en

³⁸ Daarnaast is het mogelijk geworden voor sociale verhuurders om een dochtermaatschappij op te richten die intermediaire huurwoningen gaat bouwen en beheren. Dit zijn de type 3 verhuurders (tabel 2 en 3).

³⁹ *Caisse de Dépôts* is een publiek investeringsfonds. De *Caisse de Dépôts* biedt bijvoorbeeld laagrentende leningen aan aan sociale verhuurders. Een groot gedeelte van de middelen voor die leningen komen uit de belastingvrije spaartegoeden van huishoudens, de zogenoemde *Livret A* spaartegoeden.

totaal rendement (inclusief de toekomstige verkoop van woningen) van 7% (IRR). Het fonds zal 20 jaar bestaan en aan het einde van de periode zullen alle woningen zijn verkocht.

De woningen zullen worden geïntegreerd in gemengde wijken met minimaal 25% sociale huurwoningen. De woningen zullen twee of drie kamers hebben en een vloeroppervlakte van gemiddeld 54 vierkante meters en een huurprijs die ongeveer 15% lager is dan de markthuurprijs.

In 2015, probeert FLI andere beleggers, inclusief institutionele beleggers van buiten Frankrijk aan te trekken. Er zijn/waren bijeenkomsten gepland met twee Nederlands pensioenfondsen en een Duitse institutionele belegger. Voor 2015 verwacht FLI om 8 000 nieuwe intermediaire huurwoningen te realiseren. FLI bouwt niet zelf maar koopt de woningen van bouwers en projectontwikkelaars.

De toekomst zal aantonen of dit initiatief als succesvol bestempeld kan worden (Elsinga et al., 2014). Op papier lijkt FLI een goede investeringsmogelijkheid te bieden met goede rendementen. Echter, veel institutionele beleggers zien belemmeringen in de (intermediaire) huursector, bijvoorbeeld de sterke huurderbescherming die gepaard gaat met groot maatschappelijk draagvlak. Ook is men bezorgd om een slechte reputatie die kan ontstaan als men huurders met huurschulden moet uitzetten. Ook wordt het woonbeleid, de fiscale subsidie inclusief, als instabiel ervaren: elke nieuwe regering brengt veranderingen teweeg, waardoor rendementsverwachtingen bijgesteld moeten worden. Bovendien heeft de lange periode van huisprijsstijgingen, die slechts beperkt onderbroken werd door de crisis, het directe rendement gedrukt. Tevens waren er geen producten beschikbaar voor de beleggers die zelf het beheer van woningen op zich wilden nemen. FLI lijkt voor deze laatste belemmering een oplossing te bieden.

4.2.4 Nieuw: huurprijsregulering van nieuwe en vernieuwde contracten

The Global Tenant, het kwartaaltijdschrift van *International Union of Tenants* kondigt aan dat huurregulering terug zal geïntroduceerd worden in Frankrijk (*Confédération Nationale de Logement*, 2015: 8). Op 1 augustus 2015 zou de proef in Parijs starten. Het doel is om te voorkomen dat verhuurders bij nieuwe of te vernieuwen contracten (huurcontract is niet permanent) de huur meer dan 20% boven de lokale referentiehuren verhogen, of 30% of meer lager vaststellen dan deze *benchmark*. De lokale referentiehuren worden met behulp van vier criteria bepaald: type verhuur (gemeubileerd of niet), aantal kamers, bouwjaar en locatie gebaseerd op 14 verschillende gebieden waarvoor de data verzameld zal worden door lokale huurprijs observatiepost (*observatory*). Volgens vertegenwoordigers van de huurders komt deze regelgeving te laat (huurprijzen zouden met 50% zijn gestegen in de laatste 10 jaar) en is het te weinig (geldt alleen voor 'nieuwe' contracten). Voor bestaande contracten geldt de INSEE index van referentiehuren (de *indice de révision des loyers*: IRL; Hoekstra, 2013). Deze index is gebaseerd op de inflatie, uitgezonderd de prijsstijgingen van tabak en huren.

4.3 Huurders, verhuurders en woningvoorraad

4.3.1 Huurders

Huurders in de private huursector zijn over het algemeen jonger en mobieler geworden, stellen Bosvieux en Vorms (2011), zeker in vergelijking met de sociale huursector waar 12% van de huurders jonger is dan 30 jaar, terwijl dat percentage 30 bedraagt in de private huursector. Dertig procent van

private huurders is ook ouder dan 50 jaar, terwijl dat percentage in de sociale huursector op 50% uitkomt. Daarmee vergrijst de sociale huursector en vergroent de private huursector.

Als verklaring van de verjonging van de private huursector worden verschillende redenen aangedragen (Bosvieux & Vorms, 2011). Op de eerste plaats speelt dat jonge huishoudens vaak (nog) mobiel zijn vanuit het oogpunt van carrière-opbouw. Gemiddeld verblijven zij vijf jaar in hun woning, terwijl sociale huurders eens in de tien jaar verhuizen (verlies van voordelen speelt hier een rol, stellen Bosvieux en Vorms, 2011: 131), en eigenaar-bewoners eens in de 20 jaar. Daarnaast noemen Bosvieux en Vorms (2011) de (beperkte) keuzemogelijkheden op de woningmarkt in combinatie met het latere moment van gezinsvorming dan vroeger. In de sociale huursector kan men dan niet terecht, omdat de voorraad (appartementen), vooral gericht is op gezinnen. Daarnaast kan men geen woning kopen vanwege ontbrekende spaargelden voor de aanbetaling van de hypotheek. Per saldo wordt 48% van de private huurwoningen door alleenstaanden gehuurd, terwijl dat in de sociale huursector 39% is.

Naast de verschuiving naar jongere en mobielere huurders in de private huursector, vindt er ook een algemene verschuiving in de laatste 20 jaar op basis van inkomen plaats, observeren Bosvieux en Vorms (2011: 132): van eigendom naar huur. Huishoudens met een inkomen dat minder bedraagt dan het mediane inkomen zijn voor 29% eigenaar-bewoner, voor 60% private huurder en voor 72% sociale huurder. Uit tabel 9 blijkt ook dat de huishoudens met de lagere inkomens oververtegenwoordigd zijn in de huursector. Als het gaat om de woonlasten komen vooral de private huurders en de eigenaar-bewoners met hypotheek (beide met een lager inkomen) gemiddeld uit op de hoogste woonlastenquote. Om te kunnen bepalen of huishoudens een betaalbaarheidsrisico lopen, is echter een norm voor betaalbaarheid nodig (Haffner & Heylen, 2010; Heylen & Haffner, 2013).

Tabel 9 Mediane woonlastenquote* en marktaandeel naar inkomenskwartielen in Frankrijk, 2010

Inkomensgroep	Mediane woonlastenquote (%)	%
Alle huishoudens	18,5	100
Huurders in private huur	26,9	21
Huurders in sociale huur	20,1	18
Eigenaar-bewoners met hypotheek	27,2	23
Eigenaar-bewoners zonder hypotheek	9,5	38
1^e kwartiel**		
Alle huishoudens	23,6	100
Huurders in private huur	33,6	31
Huurders in sociale huur	20,2	35
Eigenaar-bewoners met hypotheek	-	11
Eigenaar-bewoners zonder hypotheek	23,6	23
2^e kwartiel		
Alle huishoudens	21,3	100
Huurders in private huur	29,1	22
Huurders in sociale huur	23,2	20
Eigenaar-bewoners met hypotheek	29,3	22
Eigenaar-bewoners zonder hypotheek	11,4	36
3^e kwartiel		
Alle huishoudens	18,9	100
Huurders in private huur	25,1	18
Huurders in sociale huur	-	13
Eigenaar-bewoners met hypotheek	28,2	30
Eigenaar-bewoners zonder hypotheek	9,9	39
4^e kwartiel		
Alle huishoudens	11,0	100
Huurders in private huur	18,8	13
Huurders in sociale huur	-	6
Eigenaar-bewoners met hypotheek	22,5	27
Eigenaar-bewoners zonder hypotheek	7,1	54

* Woonlasten omvatten in alle gevallen de uitgaven voor gas, water, licht en woning gerelateerde belastingen; daarnaast huur en hypotheeklasten inclusief aflossingen.

** Huishoudinkomen gecorrigeerd voor huishoudgrootte volgens OECD-correctiefactoren.

Bron: Hoekstra en Cornette (2014: 17-8) op basis van Arnault en Crusson (2012)

4.3.2 Verhuurders

Particulieren domineren als verhuurder als het gaat om het marktaandeel (95% volgens Bosvieux & Vorms, 2011; en 97% volgens Hoekstra, 2013). Deze verhuurders zijn over het algemeen relatief oud en hebben een gemiddelde leeftijd van 57 jaar (Bosvieux & Vorms, 2011). Op de Ile-de-France is een derde van de woningen in handen van verhuurders die 65 jaar en ouder zijn, terwijl 14% jonger dan 40 jaar is. Vaak zijn de verhuurders gepensioneerde bestuursleden of zelfstandigen met een relatief hoog inkomen die graag zelf hun woningen beheren.

De woningportefeuille van particulieren is klein. Twee derde van de particulieren is eigenaar van één woning, terwijl 90% minder dan vier woningen in bezit heeft. Gemiddeld heeft men bijna twee woningen in eigendom, terwijl dat op de Ile-de-France bijna vier woningen zijn. Een makelaar wordt ingeschakeld bij 40% van de woningen.

Volgens Bosvieux en Vorms (2011: 129) zijn de meeste van de drie miljoen particulieren onvrijwillig verhuurder geworden, of door een erfenis of nadat men voor het werk heeft moeten verhuizen.

Een belangrijk deel van de nieuwe private huurwoningen wordt als pakket verkocht, inclusief beheer van de woning en verzekeringen. De kosten kunnen in mindering worden gebracht op het belastbaar inkomen. Hier gaat het om de woningen die specifiek voor de intermediaire huursector worden gebouwd (zie ook Hoekstra, 2013).⁴⁰

Als men met een hypotheek financiert, zijn de hypotheekvoorwaarden concurrerend met die voor eigenaar-bewoners. Hoewel men een grotere aanbetaling moet doen dan eigenaar-bewoners, vanwege het grotere *default* risico, wordt er veelal gebruik gemaakt van hypothecaire financiering vanwege de relatief lage rentevoeten van deze eeuw en vanwege de mogelijkheid om de rente af te trekken in de inkomstenbelasting, stellen Bosvieux en Vorms (2011). De rentevoet is meest vast en de maandelijkse betaling ook.

Omdat men een relatieve hoge schuld aanhoudt (vanwege de fiscale stimulans), is men aangewezen op de huurinkomsten voor de afbetaling (Bosvieux & Vorms, 2011: 130). Omdat in gebieden met achterblijvende vraag gebleken is dat een scenario van onvoldoende huurinkomsten een realistisch risico is, heeft 10-15% van de verhuurders een verzekering afgesloten bij een makelaar om de huurinkomsten te waarborgen in het geval van leegstand. De kosten bedragen 2-3% van de huursom.

Whitehead et al. (2012: 128) schetsen wat betreft de verzekering en het gebruik van makelaars een iets ander (meer recent?) beeld. Zij melden op basis van Oxley et al. (2010: 134) dat er ook een verzekering door de overheid wordt aangeboden voor huurachterstanden en schade aan de woning, maar dat een minderheid van de verhuurders daar gebruik van maakt (zonder dat de reden daarvoor men aangeeft). De private verzekering zou populairder zijn.

Per saldo blijkt het directe rendement structureel laag te zijn, mede door het stijgen van de prijzen, stellen Bosvieux en Vorms, omdat inkomsten flink belast zouden worden (2011: 192). In de periode 1965-2000, heeft vastgoed bescherming tegen inflatie geboden, stellen deze auteurs, doordat de prijzen de stijging van de inkomens hebben kunnen bijhouden. Sindsdien zijn de prijzen meer gestegen dan inflatie en is derhalve het indirecte rendement tussen 1997 en 2006 flink geweest. Patrizia (2015) presenteert een direct rendement van ruim 3,5% en een indirect rendement van meer dan 4,5% voor de afgelopen 14 jaar. Per saldo zijn daarmee de waardestijgingen iets belangrijker geweest voor het rendement dan het rendement uit exploitatie. Bosvieux en Vorms (2011) stellen dat ondanks de risico's, vastgoed derhalve een reputatie als een veilige investering heeft.

In 2009 is 24,2 miljard euro geïnvesteerd in de private huursector: 10,5 miljard euro ging naar nieuwbouw, 8,5 miljard euro naar de aankoop van bestaande woningen en 5,2 miljard euro naar onderhoud en verbetering.

4.3.3 Woningvoorraad

De woningvoorraad in de private huursector blijkt geschikt te zijn voor de jonge, mobiele en kleine huishoudens, omdat deze vooral bestaat uit appartementen (bijna 70%) die vooral kleiner (1-3 kamers) en ouder zijn (vóór 1949 gebouwd; zie tabel 9). De woningen zijn vooral te vinden in de grotere steden (meer dan 100 000 inwoners). De sociale huursector is ook een stedelijke woonvorm, nog meer in meergezinswoningen (85%) dan de private huursector, maar biedt over het algemeen iets jongere (vanaf 1949) en iets grotere woningen aan dan de private huursector. In de eigenwoningsector zijn de woningen over het algemeen nog iets groter dan in de huursector. De spreiding over bouwjaar en over mate van stedelijkheid is gemengder dan in de huursector en het eengezinshuis (78%) domineert.

⁴⁰ Hoekstra (2013: 19) memoreert dat de pakketten via websites worden aangeboden en dat betreffende ontwikkelaars die gespecialiseerd zijn in belastingvoordelen een bijzondere positie hebben onder de ontwikkelaars.

Tabel 10 Woningkenmerken naar eigendomsvorm in Frankrijk, 2011 (percentages)

	Eigenwoningbezit	Sociale huur	Private huur
Aantal kamers			
1 of 2	10,8	26,7	44,4
3	19,5	34,9	27,7
4	32,0	29,2	18,4
5	23,7	8,1	6,8
6 of meer	14,0	1,1	2,8
Bouwjaar			
Vóór 1949	32,1	9,1	41,9
1949-1974	24,1	43,8	21,7
1975-1999	30,4	35,8	19,7
Na 1999	13,4	11,3	16,7
Mate van stedelijkheid			
Landelijke regio	29,0	6,6	14,4
<20 000 inwoners	19,4	12,9	15,9
20 000-100 000 inwoners	13,0	16,7	14,8
>100 000 inwoners	25,9	38,1	37,1
Paris	12,7	25,7	17,8
Woningtype			
Eengezinshuis	77,5	15,4	30,6
Apartment	22,5	84,6	69,4
Totaal	100,0	100,0	100,0

Bron: Overgenomen uit Hoekstra en Cornette (2014) gebaseerd op Commissariat Général au Développement Durable (2012: 134)

4.4 Samenvatting

De Franse private huursector stabiliseerde vanaf het midden van de jaren tachtig op een omvang van 22% en groeide daarna lichtelijk met twee procentpunten tot het laatst beschikbare jaar. Vooral particulieren investeren in de Franse private huursector.

De stabilisatie van de omvang van de private huursector valt toe te schrijven aan het gericht inzetten van overheidsondersteuning (belastingvoordelen) voor de private huursector in parallel met de subsidiëring van de andere sectoren. De intentie van de Franse regering is altijd geweest om daar waar nodig bij te sturen op de woningmarkt zonder één van de sectoren te bevoordelen. In tijden van crisis, zoals bij de laatste crisis van 2008 die in Frankrijk in vergelijking met Engeland en Nederland minder effect lijkt te hebben gehad (op de woningmarkt), zijn de belastingvoordelen verhoogd, en daarna weer verlaagd.

Ook de intermediaire huursector is op deze wijze van de grond gekomen. Dit segment van de huurmarkt kan in West-Europese context (voor zover bekend) uniek genoemd worden. Het intermediaire huursegment moet een brug slaan tussen de goedkope sociale huursector met de naar verhouding lage huurprijzen en het dure huursegment met de hoge markthuren in stedelijke gebieden. Vooral particulieren hebben geïnvesteerd in deze sector.

Recentelijk is een initiatief gestart waardoor ook institutionele beleggers investeren in de private huur. Er zijn bijzonder belastingvoordelen geïntroduceerd, zoals een lager Btw-tarief en geen onroerendgoedbelasting voor een aantal jaren.

Daarnaast is er een nieuw initiatief gelanceerd, het *Fonds Logement Intermédiaire* (FLI), dat eerst Argos heette. Doel is om nieuwe intermediaire woningen te bouwen in gebieden van woningschaarste door het bundelen van krachten van institutionele beleggers. Het FLI wordt getrokken door de *Caisse*

de *Dépôts* (publiek investeringsfonds), de groep genoemd *Société Nationale Immobilière* (SNI). SNI is een van de grootste verhuurders van sociale en intermediaire huurwoningen in Frankrijk. Naast het SNI participeren zeven institutionele beleggers in het FLI, voornamelijk verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen. Deze beleggers hebben affiniteit met het investeren in residentieel vastgoed. Het fonds heeft de juridische vorm van een *Société Civile Immobilière* (de Franse variant van *Real Estate Investment Trust*, REIT) en zal beheerd worden door *Ampere Gestion*. Het fonds zal 20 jaar bestaan en aan het einde van de periode zullen alle woningen zijn verkocht.

De toekomst zal aantonen of dit initiatief als succesvol bestempeld kan worden. Op papier lijkt FLI een goede investeringsmogelijkheid te bieden met goede rendementen. Echter, veel institutionele beleggers zien belemmeringen in de (intermediaire) huursector, bijvoorbeeld de sterke huurderbescherming die gepaard gaat met groot maatschappelijk draagvlak. Ook is men bezorgd om een slechte reputatie die kan ontstaan als men huurders met huurschulden moet uitzetten. Ook wordt het woonbeleid, de fiscale subsidie inclusie, als instabiel ervaren: elke nieuwe regering brengt veranderingen teweeg, waardoor rendementsverwachtingen bijgesteld moeten worden. Bovendien heeft de lange periode van huisprijsstijgingen, die slechts beperkt onderbroken werd door de crisis, het directe rendement gedrukt. Tevens waren er geen producten beschikbaar voor de beleggers die zelf het beheer van woningen op zich wilden nemen. FLI lijkt voor deze laatste belemmering een oplossing te bieden.

5. Beleidsontwikkelingen: Nederland

Ook voor de beschrijving van de Nederlandse beleidsontwikkelingen van de laatste tien jaar bouwen we voort op Vandenbroucke et al. (2007: 105; zie ook Elsinga et al., 2007 en Van der Heijden et al., 2002). In paragraaf 5.1 grijpen we eerst terug om te begrijpen waarom de private huursector flink marktaandeel verloor. In paragraaf 5.2 gaan we in op de veranderingen sinds de financiële crisis vat kreeg op de Nederlandse economie en woningmarkt. In paragraaf 5.3 worden de beleidsveranderingen vanaf 2010 besproken. In paragraaf 5.4 volgt de karakterisering van de huurders, de verhuurders en de woningvoorraad.

5.1 Afbouw private huursector

De private huursector was tot na de tweede wereldoorlog de dominante sector op de Nederlandse woningmarkt. Het beleid dat sinds die periode werd gevoerd, heeft ervoor gezorgd dat de eigendomssector en de sociale huursector deze rol (op termijn) overnamen. Deze twee sectoren werden gestimuleerd en gesubsidieerd. Daarbij is echter de private huursector niet uit het oog verloren. Wat betreft beschikbare subsidie en geldende regulering van de huurprijs huldigde de overheid het standpunt: gelijke monniken, gelijke kappen. Aanbodsubsidies waren voor beide soorten verhuurders beschikbaar, de huursubsidie was beschikbaar voor huurders in zowel de private als de sociale huursector en ook de huurprijsregulering gold zowel voor de sociale als de commerciële sector.

In tegenstelling tot Engeland en Frankrijk, zijn het vooral de institutionele beleggers die met dit beleid staande bleven in de private huursector (Haffner, 2014; zie ook Elsinga et al., 2007; en Van der Heijden et al., 2002). Dit marktsegment kenmerkt zich door gemiddeld hogere huren, hogere woningkwaliteit en hogere inkomensgroepen (zie paragraaf 5.3). Het marktaandeel van vijf tot zes procent is redelijk stabiel gebleven door de jaren heen (1947-2004), mede omdat men gebruik maakte van de objectsubsidies voor sociale huurwoningen die onder gelijke voorwaarden aan de sociale verhuurders, de woningcorporaties, werden verstrekt, tot in de jaren zeventig. Vanaf eind jaren tachtig tot het einde van de vorige eeuw maakten flinke kooprijfstijgingen het indirecte rendement aantrekkelijk.

Het marktaandeel van de particuliere personen, die over het algemeen oudere woningen met een lagere huur aan lagere inkomensgroepen verhuren, daalde van 54% in 1947 tot zes procent van de woningvoorraad in 2004 (Elsinga et al., 2007; Van der Heijden et al., 2002). Een veelvoud van factoren ligt aan deze ontwikkeling ten grondslag (Haffner, 2011, 2014; Van der Heijden & Boelhouwer, 1996). Op de eerste plaats maakte men geen gebruik, zoals de institutionele beleggers dat wel deden, van de objectsubsidies voor nieuwbouw in de sociale huur. Op de tweede plaats stapte men uit de verhuur omdat als gevolg van de invoering van het ouderdomsstaatspensioen, de noodzaak tot het genereren van inkomen voor de oudedag kwam te vervallen. Deels gingen woningen verloren, omdat in het kader van het stadsvernieuwingsbeleid, waarin het de bedoeling was de kwaliteit van oude wijken te verbeteren, woningen werden verkocht aan sociale verhuurders (Elsinga et al., 2007; Priemus, 1998).

De afname van het marktaandeel in beide marktsegmenten van de private huur heeft ertoe geleid dat de sector verder kromp van ruim 10% van de woningvoorraad in 2004 naar een kleine negen procent van de woningvoorraad in 2012.⁴¹ Het gaat om ruim 600 000 woningen in 2012. De trend van een steeds kleiner marktaandeel van de private huursector is derhalve ook in deze eeuw niet gekeerd.

Bijgedragen heeft mogelijkerwijs de gefaalde poging van de nationale regering in de periode tussen 2004 en 2007 om een groter deel van de huurprijzen in de totale huurwoningenvoorraad te dereguleren dan de acht procent van de huurwoningen (in 2009; Haffner, 2014; OECD, 2009). Omdat in een groot gedeelte van de woningvoorraad de huurprijzen worden gereguleerd, was de gedachte om marktinvoeden een grotere rol te geven.

Over de huurregulering zei vermeld dat deze wordt toegepast op alle huurwoningen tot een bepaalde huurprijs, die de naam liberalisatiegrens heeft meegekregen (710,68 euro per maand, prijspeil 2015⁴²; Haffner, 2014; Haffner et al., 2014a; zie ook Elsinga et al., 2007 en Haffner et al., 2009). Bij dit segment van de huurwoningenmarkt is sprake van gereguleerde huurprijzen. De huurprijs van een woning wordt gemaximeerd op de kwaliteit van de woning die is gebaseerd op het puntenstelsel dat woningwaarderingssysteem heet.⁴³ Bij een nieuw contract wordt op deze wijze de huurprijs gemaximeerd. Voor zittende huurders bepaalt het Parlement jaarlijks de huurverhoging die verhuurders dienen door te voeren. Voor de sociale verhuurders, de woningcorporaties, geldt nog een maximale huurprijsnorm (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015: 2):

Dat betekent dat de gemiddelde huurprijs van de zelfstandige woningen van een woningcorporatie op 1 juli ... [van enig jaar] niet hoger mag zijn dan de gemiddelde huurprijs van de zelfstandige woningen per 30 juni ... [van datzelfde jaar], vermeerderd met Dit wordt ook wel de maximale huursomstijging genoemd.

Behalve de regel van de maximal huursomstijging, gelden de regels van het huurprijsbeleid voor alle huurwoningen tot een bepaalde huurprijs, de liberalisatiegrens, ongeacht wie de eigenaar van de woning is. Voor 2009 betekende dit dat vier procent van de woningen van sociale verhuurders een gedereguleerd huurprijs hadden, terwijl dat percentage in private huursector circa 25% bedroeg.

Opgemerkt dient te worden dat woningen met een gereguleerde huurprijs, veelal niet voor de maximale huur die is toegestaan volgens het woningwaarderingssysteem te boek staan. De verhuurder is ook niet verplicht om de maximale huurprijs in rekening te brengen. Dat houdt in dat als de kwaliteitspunten als uitgangspunt genomen zouden worden (142 punten of minder) om te bepalen welke huurprijzen gereguleerd zouden zijn, dan zou 60% (tegen 96%) van de woningen van sociale verhuurders een gereguleerde huurprijs hebben, en 42% (tegen 75%) in de private huursector. Dit houdt in dat bij een woningmutatie - een nieuw contract wordt afgesloten met een nieuwe huurder - een flink aandeel van de huurwoningen een gedereguleerde of geliberaliseerde huurprijs zouden kunnen hebben.

⁴¹ <http://syswov.datawonen.nl/> (10 november 2015). Zoals aangegeven in paragraaf 2.3 is een indeling naar type verhuurders niet meer mogelijk. Meer in het algemeen geldt dat de drie verschillende bronnen die de omvang van de private huursector leveren in Nederland, het WoON (tabel 5), syswov.datawonen (tabel 1 en tabel 4) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=71446ned&D1=0-10&D2=0&D3=a&HDR=G2&STB=G1,T&VW=T>; 10 november 2015) tot verschillende schattingen komen.

⁴² Rijksoverheid, Huurverhoging, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/inhoud/huurverhoging> (11 november 2015).

⁴³ Rijksoverheid, Puntenstelsel, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/inhoud/puntenstelsel-huurwoning> (11 november 2015).

Sinds 2007 toen de poging gestaakt werd om een groter aandeel van de huren te liberaliseren, hebben er echter beleidsontwikkelingen plaats gevonden die relevant geacht kunnen worden voor de verdere ontwikkeling, en mogelijke groei, van de private huursector. Enerzijds heeft de financiële crisis van 2008 op deze veranderingen in beleid invloed gehad, anderzijds heeft de politiek ‘veranderde’ inzichten over het functioneren van de woningmarkt geformuleerd.

5.2 Crisis en verder

Nederland belandde in een recessie als gevolg van de mondiale financiële crisis die in 2008 zijn aanvang nam.⁴⁴ In 2009 kromp de nationale economie met vier procent. De overheidsschuld was met bijna een derde opgelopen tussen 2008 en 2009, terwijl ook de werkloosheid met één procentpunt was gestegen naar 4,9%. Het begrotingsoverschot van 0,3% sloeg om in een begrotingstekort van 4,9% van het BBP (Haffner & van Dam, 2011).

De effecten van de crisis kwamen echter vertraagd in beeld, mede geholpen door verschillende overheidsmaatregelen die als doel hadden de effecten te verzachten. Voor de woningmarkt bestonden de maatregelen bijvoorbeeld uit hogere borgingsgrenzen bij garanties voor leningen in de eigendoms- en huursector en stimulering van woningbouwprojecten sinds 2009 (Dol et al., 2010; Holt et al., 2009). Meer algemeen, zijn de banken ondersteund (en zijn er twee door de overheid overgenomen⁴⁵; Bijlsma & Suyker, 2008; Haffner & Van Dam, 2011). En ook gemeenten leverden een bijdrage bij het vlot trekken van projecten (Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten; Koning & Mulder, 2012). In de meeste gevallen zou het overheidsingrijpen tijdelijk zijn.

Uiteindelijk lijkt de ondersteuning niet te hebben mogen baten, aangezien Nederland drie recessies in vier jaar tijd vanaf 2009 doorliep.⁴⁶ Een aantal aan wonen gerelateerde variabelen reageerde al vrij snel op het veranderende economische klimaat: het aantal woningtransacties, het aantal bouwvergunningen, het aantal verkopen van nieuwboukoopwoningen daalden⁴⁷, evenals de Eigen Huis Marktindicator, de maat voor consumentenvertrouwen in de koopwoningenmarkt, en de meer algemene indicatoren van consumentenvertrouwen in de economie. Zoals in veel andere landen, kreeg de financiële markt in Nederland het ook zwaar te verduren (Bijlsma & Suyker, 2008). De kapitaalcondities van banken werden strikter (Bazel III) waardoor ook de leningsvoorwaarden verscherpten op alle kredietmarkten inclusief de woningmarkt (De Jager, 2011).

Vanaf eind 2008 begonnen de woningkoopprijzen te dalen. De gemiddelde koopprijs daalde van een hoogtepunt van 255 000 euro in 2008 naar een dieptepunt van 213 000 euro in 2013.⁴⁸ In 2014 steeg de gemiddelde koopprijs lichtelijk naar 222 000 euro. Eichholtz et al. (2014: 3) stellen dat de balans tussen huizenprijzen en huren bijna op het langetermijngemiddelde was aangekomen.

Per saldo was daarmee de Nederlandse private huurmarkt aantrekkelijker geworden voor nieuwe (*institutionele*) investeringen, concluderen Eichholtz et al. (2014: 3). Immers, een gestage stroom huurinkomsten (inclusief weinig huurachterstanden) zou een redelijk totaalrendement opleveren bij

⁴⁴ De meeste informatie uit deze paragraaf, behalve de meest recente, is samengesteld uit Haffner (2014), Haffner et al. (2014a) en Oxley et al. (2015).

⁴⁵ NRC, Raad van State houdt nationalisatie van SNSReaal (grotendeels) in stand, <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/02/25/raad-van-state-houdt-nationalisatie-sns-reaal-in-stand/> (11 november 2015).

⁴⁶ Joop/Economie, Nederland weer in een driedubbele dip, http://www.joop.nl/economie/detail/artikel/19560_nederland_weer_in_recessie/ (11 november 2015).

⁴⁷ ABF Research, Malaise in de woningbouw: woningtekort verdubbelt, <http://www.abfresearch.nl/nieuws/woningtekort-verdubbelt.aspx> (11 november 2015).

⁴⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen prijsindex 2010=100, <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=81884NED&D1=a&D2=16,101,186,203,220,237,254,271,288,305,322,339&HDR=T&STB=G1&VW=T> (11 november 2015).

gematigde risico's. Daarnaast zouden de demografische ontwikkelingen in combinatie met 'te lage' bouwvolumes de vraag naar (huur)woningen opvoeren, terwijl ook nieuw beleid de koop- en de sociale huursector minder toegankelijk zou maken (zie volgende paragraaf).

Om de omzetting van onverkoopbare eigendomswoningen (225 000 in het eerste kwartaal van 2012) van *particulieren* naar tijdelijke huurwoningen te bevorderen werd de Leegstandswet aangepast per 1 juli 2013 (Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, niet gedateerd⁴⁹). Het werd mogelijk om een tijdelijk huurcontract van zes maanden met de huurder af te sluiten, mits de eigenaar hiervoor toestemming van zijn gemeente kreeg. Deze toestemming geldt voor vijf jaar voor een gebouw. De opzegtermijn voor de eigenaar werd op tenminste drie maanden gesteld; voor de huurder op één maand. Na afloop van het huurcontract had de eigenaar weer recht op de hypotheekrenteaftrek eigen woning (van 1 januari 2010 tot 1 januari 2015) via de inkomstenbelasting die niet geldt voor een woning in verhuurde staat.

Of de tijdelijke huurcontracten een optie boden voor eigenaar-bewoners in financiële problemen, blijft een vraag. Als deze eigenaar-bewoners, zoals gebruikelijk was, eerst een nieuwe woning kochten, alvorens de oude te verkopen (Van der Heijden et al., 2011), had men twee woningen in bezit met twee hypothecaire leningen. Weliswaar werd de hypotheekrenteaftrek in de inkomstenbelasting voor beide woningen maximaal twee jaar toegestaan, maar of de huuropbrengsten (op basis van de geldende regels, zie het begin van het hoofdstuk) de financieringslasten zonder hypotheekrenteaftrek afdekken, daarover kan standaard geen uitspraak gedaan worden. Immers de kwaliteit van de woning op basis van het kwaliteitspuntenstelsel bepaalt de maximale huurprijs en niet de lopende kosten.

De aanpassing van de Leegstandswet kwam tegemoet aan een andere barrière dan de genoemde om een onverkoopbare eigen woning te verhuren, te weten de permanente huurcontracten die gebruikelijk zijn in de huursector (zowel voor sociale als voor private huurwoningen). Op het moment dat er een hypotheek rust op de eigen woning (85% van de eigenaar-bewoners; Haffner & De Vries, 2010), moet voor verhuur toestemming van de financiële instelling worden verkregen die de hypothecaire lening heeft verstrekt. Deze geeft de toestemming over het algemeen niet, als het huurcontract permanent is. De huurregulering zorgt er immers voor dat de verkoopprijs van een woning met huurder lager is dan voor een woning zonder huurder.

5.3 Beleidsmatig meer oog voor de private huursector sinds 2010

Vanaf 2010 kwam er een nieuwe coalitieregering aan de macht met een conservatief-liberale premier die veranderingen op de woningmarkt voorstond (VVD-CDA, 2010).⁵⁰ Doelstelling was om het wonen meer marktgericht te laten plaats vinden terwijl de sociale huursector meer gericht zou worden op de doelgroep van beleid. Dat betekende dat er ruimte zou komen voor andere aanbieders van huurwoningen in het 'middensegment' van de huurwoningmarkt. De gedachte was een betere balans te bereiken tussen het sociale deel en het private deel van de huurwoningenmarkt door betere rendementen mogelijk te maken voor private aanbieders die meer marktconforme huurprijzen zouden kunnen verlangen (Donner, 2011).

⁴⁹ Voor huidige regeling, zie Rijksoverheid, Leegstaande woning tijdelijk verhuren, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/koopwoning/inhoud/woning-tijdelijk-verhuren> (11 november 2015). Zie ook NVM, Tijdelijke verhuur gebaseerd op Leegstandswet, <https://www.eigenhuis.nl/actueel/Dossiers/Dossier-tijdelijke-verhuur/recessie-Tijdelijk-verhuur-gebaseerd-op-Leegstandswet/> (11 november 2015).

⁵⁰ De meeste informatie uit deze paragraaf, behalve de meest recente, komt uit Haffner (2014), Haffner et al. (2014a) en Oxley et al. (2015).

Toen de regering ten val kwam in april van 2012, was het enige voorstel dat door het Parlement was gelootst in november van 2011 dat er zogenaemde schaarstepunten⁵¹ in het systeem van kwaliteitspunten van het woningwaarderingssysteem werden opgenomen. Dit systeem legt de maximaal mogelijke huurprijs voor een woning vast op basis van de kwaliteitspunten (zie hoofdstukbegin). De nationale regering wees bepaalde regio's aan als regio's waar woningen schaars waren. Voor deze regio's werden er extra punten opgenomen per woning. Deze leidden tot een hogere huur. Deze huurverhoging kon echter alleen worden doorgevoerd bij mutatie; alleen bij een nieuw contract (nieuwe huurder). De huur voor zittende huurders wordt jaarlijks op basis van een politiek beslissing aangepast (Haffner et al., 2014a).

Ondertussen hadden onderhandelingen plaats gevonden met Europese Commissie (EC) over de interpretatie van de staatssteunregels die bepalen onder welke voorwaarde staatssteun verstrekt kan worden om te voorkomen dat subsidies weglekken naar commerciële activiteiten (European Commission, 2009a, b). Alleen voor zogenaemde diensten van algemeen economisch belang, de daebs, is staatssteun toegestaan, terwijl sociale verhuurders niet alleen deze diensten aanboden. De onderhandelingen van de Nederlandse regering met de EC resulteerden in de invoering van een inkomenslimiet van 33 614 euro bij toewijzing van de sociale huurwoningen. De afspraak werd dat sociale verhuurders vanaf 1 januari 2011 tenminste 90% van de leegkomende woningen per jaar zouden toewijzen aan de EU-doelgroep (41% van alle huishoudens) (Elsinga et al., 2008; Elsinga & Van Bortel, 2011; Tasan-Kok et al., 2013).

Dit inkomenslimiet zal de vraag naar private huurwoningen doen toenemen in vergelijking met de situatie vóór 2011 toen er geen nationale inkomensgrens van toepassing was bij de toewijzing van sociale huurwoningen. Volgens Kullberg en Ras (2011) zou het gaan om één van de vijf sociale huurders die in 2007 en 2008 een sociale huurwoning toegewezen hadden gekregen (huurprijs van minder dan 710,68 euro per maand in 2015; zie uitleg huurregulering aan het begin van het hoofdstuk). De vraag ontstond of deze huurders niet tussen wal en schip zouden vallen, omdat de geliberaliseerde huurprijs (710,68 euro per maand in 2015; zie huurregulering hieronder) in de private huursector te hoog zou zijn in relatie tot het inkomen en de eigendomssector financieel niet toegankelijk zou zijn (Raden voor de leefomgeving en infrastructuur, 2011).

Deze beperking in de toewijzing van sociale huurwoningen aan huishoudens met de lagere inkomens is in lijn met de beleidsintenties van de regering die sinds de herfst van 2012 aan de macht is, wederom onder aanvoering van dezelfde conservatief-liberale premier als in 2010: er zouden verdere condities geschapen moeten worden om de rendementsvooruitzichten voor investeringen in de private huursector te verbeteren (Haffner, 2014; Haffner et al., 2014a).

De regering die in april 2012 ten val kwam, kon de onderhandelingen over de bezuinigingsmaatregelen in tijden van recessie niet succesvol beëindigen. Een delikate balans moest worden onderhandeld tussen beide doelen, en snel om het vertrouwen in de economie te herstellen. Een vijftal politieke partijen was binnen twee dagen na de val van de regering bereid het Woonakkoord⁵² te ondersteunen. Op 17 december 2013 ging ook de Eerste Kamer akkoord en kon men overgaan tot uitvoering van de plannen. De geleidelijke afbouw van de renteaftrek eigen woning was al vóór de val van het kabinet

⁵¹ De schaarstepunten werden per 1 oktober 2015 vervangen door de WOZ-waarde. Deze waarde wordt gebruikt als woningwaarde voor de lokale belasting en de inkomstenbelasting en is een benadering van de marktwaaarde. De waarde wordt jaarlijks aangepast (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/puntensysteem-huurwoning>; 11 november 2015).

⁵² Rijksoverheid, Woonakkoord, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningmarkt/inhoud/woonakkoord> (11 november 2015).

ingezet (Ministerie van Financiën, 2012, 2013).⁵³ In het Belastingplan 2013 werd ook aangekondigd om de *loan-to-value* af te bouwen van 105% in 2013 naar 100% in 2018 (Ministerie van Financiën, 2012).

Een van de belangrijke bezuinigingsmaatregelen die voortvloeiden uit het Nationaal Akkoord was de introductie van een nieuwe belasting op het eigendom van huurwoningen, de zogenoemde verhuurderheffing⁵⁴ (Ministerie van Financiën, 2012). Deze belasting, die oorspronkelijk alleen van toepassing zou zijn op het bezit van de sociale verhuurders, wordt jaarlijks berekend over de WOZ-waarde (belastbare waarde die jaarlijks wordt bijgesteld op basis van marktwwaarden in onbewoonde staat) van woningen met een gereguleerde huurprijs. Het tarief geldt vanaf de 11^e woning en loopt op sinds 2013 toen de heffing werd geïntroduceerd: 0,0014% in 2013, 0,381% in 2014, 0,449% in 2015, 0,491% in 2016 en 0,536% in 2017.

Om de verhuurderheffing te kunnen financieren, zou deze voor huurwoningen met een gereguleerde huurprijs gepaard gaan met een jaarlijks boven inflatoire huurprijsverhoging per 1 juli van 2013, respectievelijk 2014. Nieuw was dat de huurverhoging naar drie inkomensgroepen gedifferentieerd ging worden. Met als doel om de doorstroming te bevorderen werden hogere huurprijsverhogingen voor huishoudens met een hoger inkomen doorgevoerd. Boven op de inflatie kwam een opslag: 1,5 procentpunt voor de groep huishoudens met de laagste inkomens (de EU-doelgroep), twee procentpunten voor de volgende groep met de hogere inkomens en vier procentpunten voor de huishoudens met de hoogste inkomens. Het relevante inkomen is het belastbare inkomen van twee jaar daarvoor, dus voor 2013 gaat het om het inkomen van 2011. Op verzoek van de verhuurder geeft de Belastingdienst aan of het inkomen van het huishouden in kwestie in de eerste, tweede of derde inkomenscategorie valt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013: 2). Bij gebrek aan nieuw huurbeleid, is dit beleid in 2015 voortgezet (de relevante inkomensgrenzen worden jaarlijks geïndexeerd⁵⁵; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015: 2).

- Voor huishoudens met een inkomen tot en met 34 229 euro

Voor huishoudens met een inkomen tot en met 34 229 euro is de maximale huurverhoging per 1 juli 2015 gelijk aan het inflatiepercentage over 2014 vermeerderd met 1,5 procentpunt, te weten 2,5% (basishuurverhogingspercentage).

- Voor huishoudens met een inkomen boven 34 229 euro maar niet boven 43 786 euro

Voor huishoudens met een inkomen tussen 34 229 euro en 43 786 euro wordt per 1 juli 2015 een maximale huurstijging van inflatie + 2 procentpunt toegestaan, te weten 3,0%.

- Voor huishoudens met een inkomen boven 43 786 euro

Voor huishoudens met een inkomen boven 43 786 euro wordt per 1 juli 2015 een maximale huurstijging van inflatie + 4 procentpunt toegestaan, te weten 5,0%.

Het meer dan evenredig verhogen van de huurprijzen voor huishoudens buiten de beleidsdoelgroep, heeft als doel om de doorstroming te bevorderen en de huurwoningen met een lage huurprijs voor

⁵³ In het kader van de bezuinigingsmaatregelen kon zelfs de renteaftrek eigen woning niet buiten schot blijven (Haffner et al., 2015; Haffner & de Vries, 2010). Per 1 januari 2013 werd de renteaftrek beperkt tot bepaalde hypotheekaire leningen. Nieuwe hypotheekaire leningen zouden annuïteiten of lineaire hypotheekaire leningen moeten zijn met een maximale looptijd van 30 jaar om in aanmerking te komen voor de renteaftrek in de inkomstenbelasting. Per 1 januari 2014 ging het belastingtarief alleen voor de hypotheekrenteaftrek omlaag met 0,5 procentpunten van 52% naar 51,5%. Dit was de opstart naar een jaarlijkse verlaging van het tarief met 0,5 procentpunten tot 38% in 2020, alleen voor de hypotheekrenteaftrek. Zie voor een overzicht van de regels die golden ten tijde van de uitvoering van de onderhavige studie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/koopwoning/inhoud/nieuwe-regels-hypotheek> (11 november 2015).

⁵⁴ Rijksoverheid, Verhuurderheffing, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/inhoud/verhuurderheffing> (11 november 2015). Op de website staat: "Het kabinet vraagt ook in 2014 een financiële bijdrage van verhuurders voor het verminderen van de nationale schuld." Zie ook: Centraal Planbureau (2012a, b); Priemus (2014).

⁵⁵ De grens van 33 614 euro voor het inkomen van 2011 bedraagt in 2015 34 229 euro (voor het inkomen in 2013).

huishoudens met een laag inkomen ter beschikking te houden. Dit beleid betreft zowel de sociale als ook de private huurwoningen.

Maatregelen om de sociale huursector zich ‘beter’ van haar opgelegde sociale taak te kwijten volden met het in kracht treden van de Woningwet 2015 per 1 juli 2015.⁵⁶ Onder meer kwamen er nieuwe regels waarmee huurwoningen (tijdelijk voor vijf jaar) meer passend bij het inkomen moeten worden toegewezen en waarmee aan ontvangers van huurtoeslag de woningen met de lagere huurprijzen moeten worden toegewezen. Tevens wordt de liberalisatiegrens van 710,68 euro voor drie jaar bevroren vanaf 2016. Er worden ook meer mogelijkheden gecreëerd om tijdelijke (in plaats van permanente) huurcontracten af te sluiten (voornemens).

Ook moeten de activiteiten van de woningcorporaties juridisch of administratief worden gesplitst naar de sociale activiteiten (daeb-activiteiten) en de commerciële activiteiten (niet-daeb activiteiten). De woningcorporatie heeft na splitsing de daeb-activiteiten in beheer, zijnde de woningen met een huur tot aan de liberalisatiegrens en een puntenaantal tot aan 142 punten. Het zal daarbij mogelijk worden om de potentieel te liberaliseren voorraad (meer dan 142 punten) over te dragen aan de niet-daeb tak van de woningcorporatie (al dan niet met toestemming van de gemeente en/of minister). Voor niet-daeb activiteiten is een markttoets van toepassing die inhoudt dat voorrang verleend wordt bij nieuwbouw aan marktpartijen als deze belangstelling hebben. Per 1 januari 2017 moeten de woningcorporaties hun splitsingsvoorstellen voorleggen aan de minister.

Per saldo lijken er op termijn meer kansen te komen voor de private huursector door de sterkere focus van de sociale huursector op haar sociale taak en de bevestiging van de liberalisatiegrens. Een volgende ontwikkeling die positieve effecten kan hebben voor de ontwikkeling van de rendementen in de private huursector is de verlaging van de maximale huursom voor woningcorporaties van 4% per 1 juli van 2013 tot 2,5% per 1 juli van 2015 (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2013, 2015a).

Ook de aanpassing van het woningwaarderingssysteem per 1 oktober 2015 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015), kan de kansen voor de private huursector vergroten. De gedachte is om de huurprijzen meer in lijn te laten komen met de marktwaaarding van woningen. De schaarstepunten (zie hiervoor) in het woningwaarderingssysteem werden uitgeruild voor punten op basis van de WOZ-waarde. Deze wijziging houdt geen verandering van de huurprijs in voor de zittende huurder, maar wel potentieel bij mutatie voor een nieuwe huurder, als met de wijziging de maximale huurprijs voor een woning hoger komt te liggen dan vóór deze wijziging.

Door alle beleidswijzigingen gezamenlijk lijkt voor de private huursector en vooral voor het niet-gereguleerde segment de attractiviteit te zijn verhoogd. In het gereguleerde segment is immers de verhuurdersheffing een kostenverhogende factor. Niet alleen lijken er kansen te liggen voor nieuwe investeringen in het gedereguleerde segment, maar ook is het mogelijk dat een deel van de te liberaliseren voorraad ‘overgaat’ naar de niet-daeb tak van de woningcorporatie die dan beleidsmatig gezien tot de private huursector gaat horen. Tevens is het mogelijk dat een deel van de sociale (te liberaliseren) voorraad verkocht wordt aan commerciële vastgoedorganisaties.^{57,58} Ook mengvormen, zoals een gemengd woningfonds⁵⁹, zijn denkbaar.

⁵⁶ Overheid.nl, Woningwet, http://wetten.overheid.nl/BWBR0005181/geldigheidsdatum_13-11-2015, (13 november 2015). Zie ook: <http://www.woningwet2015.nl/> (13 november 2015).

⁵⁷ Met de invoering van de herziene Woningwet van 2015, is de circulaire met de regels ten aanzien van de verkoop van woningen van sociale verhuurders (Blok, 2013) komen te vervallen (Overheid.nl, Circulaire invoering Woningwet 2015, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-18243.html>, 13 november 2015).

⁵⁸ NRC, Vestia verkoopt voor een half miljard aan woningen, <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/07/24/vestia-verkoopt-voor-half-miljard-aan-woningen/> (13 november 2015). Zie ook: FD, Blok akkoord met verkoop woningen WIF aan Round Hill, <http://fd.nl/economie-politiek/1091695/blok-akkoord-met-verkoop-woningen-wif-aan-round-hill> (13 november 2015).

⁵⁹ Actieagenda Bouw, Eerste pilot gemengd woningfonds in vergevorderd stadium, <http://www.actieagendabouw.nl/eerste-pilot-gemengd-woningfonds-vergevorderd-stadium/> (13 november 2015).

5.4 Huurders, verhuurders en woningvoorraad

5.4.1 Huurders

Zoals we aan het begin van dit hoofdstuk aangeven, bestaat de private huursector in Nederland uit twee marktsegmenten. Dit is te zien in tabel 11 (ook al sluiten de categorieën van persoon en organisatie elkaar niet helemaal uit): de particulieren huisvesten in 2009 vooral de jongere huishoudens tot 45 jaar (met een oververtegenwoordiging van de groep tot 30 jaar), terwijl de leeftijd groep vanaf 45 jaar oververtegenwoordigd is bij de organisatieverhuurders. Ook van de eigenaar-bewoners en de sociale huurders is de meerderheid (meer dan 63%) ouder dan 45 jaar. Evenals in de sociale huursector, zijn in de private huursector de alleenstaanden oververtegenwoordigd. Bij de private organisatieverhuurders zijn de gepensioneerden en de sociale verhuurders gepensioneerden met ongeveer één in drie huishoudens oververtegenwoordigd.

Qua besteedbaar inkomen ligt het gemiddelde in de private huur dicht tegen dat van de sociale huursector aan, maar het aandeel huurtoeslag ontvangers is met rond de 15% een stuk lager dan de 40% in de sociale huursector (zie tabel 11).

Per saldo komt de gemiddelde huurquote - de woonuitgaven na huurtoeslag als aandeel van het inkomen zonder huurtoeslag - in de eerste vijf inkomensdecilen van de gehele bevolking in de private huursector op 33,7% uit, terwijl de huurquote 23,7% bedraagt in de sociale huursector (2009; Haffner & Boumeester, 2012). Aangezien deze quote gemiddeld 23,0% bedroeg in de huursector (versus 15,6% in de eigendomssector; beide niet in tabel 12) in 2009, kan geconcludeerd worden dat de hogere quoten vooral in de huursector te vinden zijn (zie tabel 12).

Tabel 11 Kenmerken huishoudens naar eigendomsvorm in Nederland, 2009 (percentage)

	Eigenaar-bewoner	Sociale huurder	Huurder van particulier	Huurder van organisatie*	Overig: huurt van familie of overheid	Totaal
Leeftijd						
<30 jaar	6	13	26	14	25	9
30-45 jaar	32	23	32	23	17	28
45-65 jaar	44	34	23	29	18	39
≥65 jaar	19	31	19	35	40	24
Huishoudsamenstelling						
Alleenstaand	21	50	56	51	60	33
Paar zonder kind(eren)	35	23	24	29	19	30
Paar met kind(eren)	39	14	10	11	11	29
Alleenstaande ouder	4	11	7	7	7	7
Overig	1	1	3	1	3	1
Sociaal economische positie						
Tewerkgesteld	76	49	65	56	50	65
Niet tewerkgesteld	1	9	5	4	3	4
Gepensioneerd	20	32	21	35	34	25
Overig	3	10	9	5	13	6
Totaal	100	100	100	100	100	100
Gemiddeld besteedbaar jaarinkomen	41 507	23 433	25 299	28 276	24 402	34 207
Aandeel ontvangers huurtoeslag	Geen	40	17	14	14	35

* Private verhuur categorieën sluiten elkaar niet uit, omdat makelaar meetelt bij organisatie.

Bron: WoON 2009 berekeningen - TU Delft/OTB bewerking (overgenomen uit Haffner, 2014)

Tabel 12 Gemiddelde netto huurquote, naar huursegment en totaal, naar inkomensdeciël en naar type huishouden in Nederland, 2009 (percentage)

	Huursegment			Aantal huishoudens Totaal
	Sociale huur-sector	Private huur-sector	Totaal	
Inkomensdecielen				
1e deciel	31,0	48,3	33,2	531 159
2e deciel	23,6	33,1	24,7	525 188
3e deciel	21,7	28,8	22,7	433 550
4e deciel	20,2	28,4	21,5	352 012
5e deciel	18,5	25,5	19,7	282 048
Type huishouden				
Alleenstaand, jonger dan 65 jaar	27,2	35,0	28,5	863 048
Alleenstaand, 65 jaar of ouder	25,2	31,1	25,9	478 541
Eenoudergezin, jonger dan 65 jaar	18,4	29,7	19,4	219 446
Paren, jonger dan 65 jaar	21,7	39,4	24,4	181 874
Paren met kind (eren), jonger dan 65 jaar	19,8	39,7	21,4	138 858
Paren, 65 jaar of ouder	19,6	25,8	20,2	242 191
Totaal	23,9	33,7	25,2	2 123 957

Bron: CBS, WoON 2009; bewerking OTB (zie ook Haffner & Boumeester, 2012)

Daarbinnen zijn vooral de quoten bij de lagere inkomensgroepen hoog en in de private huursector. Binnen de groep met 50% van de huishoudens, zijn het in de sociale huursector de alleenstaanden jonger dan 65 jaar met gemiddeld een hoge huurquote (27%) en in de private huursector zijn het ook de alleenstaanden jonger dan 65 jaar (35%), maar vooral de paren met of zonder kinderen die de hoogste huurquoten voor hun rekening nemen (bijna 40%).

Als het gaat om betaalbaarheidsstudies op basis van het WoON2012, zijn er in Nederland of voor Nederland vooral studies verschenen die de positie van de huurders in het gereguleerde huursegment belichten. In deze sector bedroeg de gemiddelde huur per maand 441 (tegen 846 in het geliberaliseerde deel; en 488 gemiddeld voor de gehele private huursector; Haffner en Boumeester, 2015) per 1 januari 2012.

Haffner en Boumeester (2015) en Kromhout (2013) schatten dat tussen de 725 000 (28%) en 845 000 (33%) huurders in de gereguleerde huursector in de situatie verkeren dat men volgens verschillende opgestelde normen na aftrek van woonlasten de genormeerde kosten voor overige noodzakelijke uitgaven en sociale participatie niet kan betalen. Eenoudergezinnen en alleenstaanden zijn hierbij oververtegenwoordigd. Gezien de uitkomsten voor 2009, zal een deel van deze huishoudens in de private huursector gehuisvest zijn.

5.4.2 Verhuurders

Over private verhuurders is relatief weinig bekend in Nederland. De leden van Vastgoedbelang, de branchevereniging van particuliere vastgoedeigenaren, kunnen klein zijn (amateurs), maar ook groot en professioneel.⁶⁰ Zoals in hoofdstuk 2 (paragraaf 2.1) is aangegeven zijn de institutionele beleggers lid van de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN). Op de website worden de leden als volgt omschreven⁶¹:

IVBN-leden zijn vastgoedondernemingen in de vorm van (al of niet beursgenoteerde) vastgoedfondsen en vastgoedvermogensbeheerders. Voor institutionele beleggers (zoals pensioenfondsen, verzekeraars en/of banken) managen zij omvangrijke vastgoedportefeuilles.

Het totale bestand aan woningen van IVBN-leden is 130 000⁶², circa een vijfde van het totaal aan private huurwoningen in Nederland in 2012. Voor zover bekend investeren van de IVBN-leden vooral Amvest, APG en Syntrus Achmea in woningen, evenals Bouwfonds.⁶³

Pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen beleggen via dit type vastgoedondernemingen indirect in huurwoningen. Daarmee heeft de verschuiving plaats gevonden binnen deze organisaties van directe investeringen naar indirecte investeringen (Haffner, 2014; Oxley et al., 2015). Het inzicht dat men dit type investeringen naar verhouding te inefficiënt doorvoerde in het verleden, leidde tot de koersverandering. Zoals hiervoor aangegeven, zijn thans ook enkele buitenlandse beleggers actief in Nederland die woningen van de sociale verhuurders opkochten.

In het verleden investeerden de institutionele beleggers in beide segmenten van de huurwoningmarkt, zowel in de nieuwbouw als in bestaande bouw (Oxley et al., 2015). Voor het gereguleerde segment werd de langere woonduur en de daardoor lagere mutatiekosten kosten als voordeel gezien.

⁶⁰ Vastgoedbelang, Branchevereniging van particuliere verhuurders, <https://www.vastgoedbelang.nl/> (11 november 2015).

⁶¹ IVBN: Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland, IVBN: Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland, <http://www.ivbn.nl/algemeen-profiel> (11 november 2015).

⁶² IVBN, Woningen, <http://www.ivbn.nl/woningen> (11 november 2015).

⁶³ Bouwfonds heet sinds 1 januari 2015 BPD, <http://www.bpd.nl/over-bpd/missie-visie> (11 oktober 2016).

Sinds het verslechterde economische klimaat (indirecte rendementen zijn gekelderd; IVBN Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland, 2010b) hebben er recentelijk geen nieuwe investeringen plaats gehad, mede ook als gevolg van de politieke voornemens en nieuw beleid (Oxley et al., 2015). De verwachting is dat als gevolg van onder meer de invoering van de Verhuurderheffing de investeringen zullen verschuiven naar het geliberaliseerde segment en dat aandelen van 30-40% in het gereguleerde segment in de investeringsportefeuille niet meer rendabel zullen zijn in de toekomst. De ontwikkelingen die meer marktconforme huurprijzen toelaten voor particuliere eigenaren, zullen zijn verwelkomd door de private verhuurders.

Om woning(beleggings)markt in beeld te brengen, zijn voor een onderzoek van Capital Value (2013) de 50 grootste woningbeleggers, zowel institutionele beleggers (pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen) en particuliere beleggers geënquêteerd. Daaruit blijkt dat het transactievolume is gedaald van bijna 12 miljard euro in 2007 tot vier miljard euro in 2012. Het transactievolume van de woningbeleggingen is daarentegen met rond de één miljard euro per jaar redelijk stabiel geweest. In 2012 zijn voor het eerst buitenlandse beleggers flink actief geweest met een bedrag van rond de 80 miljoen euro. “Beleggers categoriseren het woningsegment als relatief veilig.” (p. 30).

De ondervraagde institutionele beleggers hadden ruim 20 miljard euro aan Nederlandse huurwoningen in portefeuille en men heeft in 2013 circa één miljard euro beschikbaar voor nieuwe investeringen. Men voert een actief portefeuillebeleid door uitponden en afstoten van oudere woningen in ruil voor nieuwe investeringen. Men heeft vooral belangstelling voor nieuwbouw in het middeldure segment (685-850 euro huur per maand). Bij eengezinswoningen is er ook belangstelling (12,5%) voor het dure segment (>850 euro huur per maand). Vijftig procent heeft ook interesse in seniorenwoningen, terwijl 43% aangeeft geïnteresseerd te zijn in zorgwoningen. Vooral de groeiregio's zijn gewild.

De ondervraagde particuliere beleggers gaven aan dat in 2012 diverse projecten niet zijn gekocht, als deze niet voldeden aan de wensen van de beleggers. Voor 2013 had men circa 900 miljoen tot één miljard euro beschikbaar voor nieuwe investeringen, bij voorkeur in het middelste segment wat betreft de eengezinswoningen. Bij de meergezinswoningen spreiden zich de particuliere beleggers: 57% middelduur; 37% goedkoop en 5% duur. De eengezinswoning heeft de sterkere voorkeur (68% heeft interesse versus 42% bij de meergezinswoning). Bij bijzondere doelgroepen scoort de studentenwoning het hoogst met 32% van de particuliere beleggers die aangeeft interesse te hebben. Particuliere beleggers geven, evenals institutionele beleggers, aan in de groeiregio's te willen investeren, maar ook in de thuisregio's.

5.4.3 Woningvoorraad

Tabel 13 presenteert enkele woningkenmerken naar eigendomsvorm. Evenals in de andere landen van deze studie, bestaat de private huursector vooral uit oudere meergezinswoningen. Het gaat ook om de kleinere woningen tot 3 kamers, maar wel tot en met 100 m². Wat betreft het woningoppervlakte is dit gemiddelde vergelijkbaar met de sociale huursector, waar bijna de helft van alle woningen in de klasse van 61 tot en met 100 m² te vinden is.

Tabel 13 Woningkenmerken naar eigendomsvorm in Nederland, 2009 (percentages)

	Eigenaar-bewoner	Sociale huurder	Huurder van particuliere verhuurder*	Huurder van organisatie-verhuurder*	Overig: huurder van familie of overheid*	Totaal
Woningtype						
Eengezinswoningen	86	45	32	38	54	69
Meergezinswoningen	14	55	68	62	46	32
Bouwperiode						
Vóór 1945	21	10	49	18	30	18
1945-1969	19	33	23	20	27	24
1970-1989	32	39	19	39	27	34
1990 of later	28	18	9	23	16	23
Aantal kamers						
1 of 2	3	18	27	17	25	9
3	12	31	31	29	22	20
4	29	37	22	31	26	31
≥5	56	15	20	23	27	40
Oppervlakte						
≤60 m ²	7	32	33	23	29	17
61-100 m ²	25	49	42	46	36	34
101-150 m ²	36	16	18	24	20	28
>150 m ²	32	4	8	8	15	21
Totaal	100	100	100	100	100	100

* Private verhuur categorieën sluiten elkaar niet uit, omdat makelaar meetelt bij organisatie.

Bron: WoON 2009 berekeningen - TU Delft/OTB bewerking (overgenomen uit Haffner, 2014)

5.5 Samenvatting

De private huursector in Nederland is in omvang enorm gekrompen sinds de tweede wereldoorlog. Vooral de particulieren zijn uitgestapt om diverse redenen, terwijl de institutionele beleggers een redelijk stabiel marktaandeel hebben weten te houden. In beginsel maakten zij, evenals de sociale verhuurders gebruik van de objectsubsidiereregelingen. Vanaf de jaren negentig zullen vooral de indirecte rendementen aantrekkelijk geweest zijn passend bij het business model van actief beleid om de portefeuille te verversen.

Meer recentelijk heeft de nasleep van de 2008-crisis ertoe geleid dat de Nederlandse overheid een nieuwe belasting oplegde aan de eigenaren van het gereguleerde huursegment en een belastingverhoging (weliswaar geleidelijk) voor de eigenaar-bewoners met hypotheek. De relatieve concurrentiepositie van de private huursector is daardoor verbeterd, mede ook door het striktere toewijzingsbeleid in de sociale huursector. Het meer marktconforme huurbeleid dat tien jaar na dato (in gewijzigde vorm) is ingevoerd, zal ook een bijdrage leveren om de directe rendementen te verbeteren, evenals de koopprijzen die met meer dan een vijfde zijn afgenomen sinds de start van de crisis.

Het is een bewuste keuze van de Nederlandse regering om de private huurmarkt als alternatief te beschouwen. Immers, de markttoets is ingevoerd met de nieuwe Woningwet van 2015, waarmee duidelijk voorrang wordt verleend aan commerciële partijen bij niet-sociale nieuwbouw boven de sociale verhuurders. Men hoopt als nieuwe beleidslijn vanaf 2010 met al deze maatregelen dat de woningmarkt aantrekkelijk wordt voor institutionele investeringen.

De nieuwe regering die sinds eind 2012 zetelt heeft ook als doel om een gunstiger investeringsklimaat te scheppen voor investeerders in de private huurmarkt. In combinatie met de gedaalde koopprijzen, striktere regels voor hypothecaire leningen voor eigendomswohnungen, strengere toewijzingsregels in de sociale huursector en meer marktconforme huurprijsregulering, lijken de omstandigheden gunstiger dan in het verleden voor nieuw aanbod in de private huursector, en dan vooral in het segment met niet-gereguleerde huurprijzen.

6. Conclusie: positionering Vlaanderen in internationale ontwikkelingen rondom nieuwe een rol voor de private huur

In dit hoofdstuk vatten we de meest opvallende ontwikkelingen in Engeland, Frankrijk en Nederland samen in paragraaf 6.1. In paragraaf 6.2 positioneren we de Vlaamse ontwikkeling in deze internationale context. Dit vanuit de constatering dat de private huurwoningmarkt in Vlaanderen het meest problematische woningmarktsegment is. Voor huurders scoort dit marktsegment op alle aspecten van het recht op wonen relatief zwak. Daarnaast worden heel wat verhuurders geconfronteerd met aanzienlijke risico's op huurachterstal, huurderoving en -schade en een (te) beperkt rendement. Het is de vraag of nieuwe investeringen zo niet in gevaar komen. De beleidsvraag die in dit verband in dit onderzoek centraal staat is hoe de overheid ervoor kan zorgen dat het aanbod op de private huurmarkt toeneemt: welke **beleidsinitiatieven en subsidies beogen het aanbod te stimuleren?**

Het onderhavige deel 2 van de rapportage plaatst de zoektocht in een theoretische en internationale context. Vanuit een **theoretische invalshoek** concluderen we dat bij het oplossen van aanbodproblemen in theorie vraag- en aanbodsubsidies equivalent zijn wat betreft het effect op de aangeboden hoeveelheid en op de prijs die de (gesubsidieerde) consument betaalt. Een introductie van een subsidie gaat echter gepaard met financiële externaliteiten die verschillen voor een vraag-, respectievelijk een aanbodsubsidie. Beide instrumenten hebben voor- en nadelen, zoals de verschillende financiële externaliteiten met in het sleeptouw de gedragseffecten. Het lijkt veeleer aangewezen na te gaan hoe bestaande of eventuele nieuwe subsidies zo goed mogelijk kunnen worden gericht op de beleidsdoelstellingen. In uitzonderlijke omstandigheden kunnen korttijdig aanbodsubsidies te verantwoorden zijn, bijvoorbeeld in tijden van grote schaarste of wanneer aanbieders onvoldoende op de hoogte zijn van een toegenomen vraag naar huurwoningen. Maar aan dit laatste probleem kunnen ook andere beleidsinstrumenten op vlak van regulering (ruimtelijke ordening) en communicatie tegemoet komen.

Bij regulering van de private huursector zal vanuit een welvaartseconomische invalshoek een balans gevraagd zijn tussen de rechten en plichten van huurder en verhuurder. Voor huurprijsbevrozing en volledige bescherming van zittende en nieuwe huurders zijn weinig voorstanders te vinden. Mogelijk brengt de regulering echter een bepaalde mate van transparantie en zekerheid in de private huurmarkt die ook als voordelen door de verhuurder worden ervaren, zoals een goede reputatie of helderheid over het te behalen rendement. Bij de 'minder strenge' regulering, is het niet altijd mogelijk om de effecten op de omvang en ontwikkeling van de private huursector te ontleden.

Op het vlak van subsidiëring en regulering lijkt het derhalve belangrijk om de beleidsdoelstelling transparant te communiceren, evenals de te verwachten effecten in de relevante context op basis van de te verwachten beïnvloedende factoren, voordat over gegaan wordt tot de introductie van nieuw beleid.

Hoe dergelijke meest recente ontwikkelingen in de private huur (voortbouwend op Elsinga et al., 2007 en Vandenbroucke et al., 2007) van Engeland, Frankrijk en Nederland tot stand zijn gekomen, wordt nu in paragraaf 6.1 beschreven, alvorens in paragraaf 6.2 conclusies voor Vlaanderen worden geformuleerd. In deze landen geniet de private huurmarkt hernieuwde aandacht. Om inspiratie te

genereren voor mogelijke wijzen om investeringen in de private huursector te stimuleren, hanteren we hier een brede definitie van privaat die niet hoeft overeen te stemmen met de definitie van privaat die gehanteerd wordt in de te onderzoeken landen: enerzijds woningen in private eigendom en anderzijds woningen waarvoor het huurcontract op basis van vraag en aanbod en aanbod tot stand komt.

6.1 Opvallende ontwikkelingen in Engeland, Frankrijk en Nederland

De private huursector in Engeland, Frankrijk en Nederland heeft zich verschillend ontwikkeld. In Engeland en Nederland is deze sinds de tweede wereldoorlog flink in omvang afgenomen; in Nederland zette deze ontwikkeling door, terwijl de private huursector in Engeland in omvang is verdubbeld vanaf het dieptepunt, vooral in deze eeuw. In Frankrijk stabiliseerde de private huursector al vanaf het midden van de jaren tachtig. Vooral gemeenschappelijk in deze landen is de al dan niet meer recente constatering dat institutionele beleggers de private huursector nog niet (in voldoende mate) hebben ontdekt. In Engeland en Frankrijk zijn het vooral de particulieren die als private verhuurder opereren. De wens om meer institutionele investeringen aan te trekken speelt in - of wordt veroorzaakt door - de context van flinke bezuinigingen van de Engelse en Nederlandse overheden als gevolg van de crisis van 2008 en het terugdraaien van de crisismaatregelen in de drie landen.

In Engeland is de recente groei van de private huursector vooral toe te schrijven aan het *Buy-to-let* initiatief dat tot stand kwam zonder overheidsingrijpen in combinatie met de afschaffing van de huurderbescherming en de relatief lage alternatieve rendementen. Particulieren zijn door hoge indirecte rendementen aangetrokken tot de private huursector. Thans zet de Engelse regering in op het aantrekken van institutionele investeringen om de woningschaarste op de woningmarkt op te lossen. Daartoe zijn vanuit het woonstimuleringspakket van 2012 drie instrumenten geïntroduceerd: een *Build to Rent Fund*, een schuldgarantiefonds en een *taskforce* voor de private huursector.

De *Build to Rent Fund* heeft als doel om extra overheidsfinanciering te bieden tegen marktcondities als voorbeeldfunctie om overige private investeringen aan te trekken. In 2012 werd het programma geopend. Vereisten zijn dat het gaat om projecten met minimaal 100 private huurwoningen en dat maximaal 50% van de kosten uit het fonds gedekt worden. De literatuur meldt dat deze vereisten als realistisch beschouwd kunnen worden om het investeren voor grootschalige investeerders aantrekkelijk te maken. Bij het aantrekken van de koopmarkt viel het interesse van de beleggers echter terug.

Het garantiefonds werd in 2013 aangekondigd dat het 'binnenkort' van start zou gaan om de financieringskosten te verlagen ten opzichte van de situatie waarin men leningen tegen marktcondities moet inzetten. Leningen van maximaal 80% van de waarde van projecten van minimaal GBP 10 miljoen zouden in aanmerking kunnen komen, werd eind 2014 bekend gemaakt. De lange periode tussen de eerdere en de laatste aankondiging ging gepaard met de speculatie in de media dat er geen belangstellende investeerders zouden zijn. Ook zocht de overheid naar een uitvoerder die bekend gemaakt werd toen de vereisten gepubliceerd werden. De zorg werd ondertussen geuit dat lagere financieringskosten teniet zouden worden gedaan door kosten die de overheid en de uitvoerder in rekening zouden brengen. In maart 2015 werd de opening van fonds aangekondigd. Voor zover bekend, is het garantiefonds nog niet van start gegaan.

De *taskforce* voor de private huursector kreeg de taak om de investeringen in de private huursector aan te jagen door onder meer opties te identificeren om te investeren in de private huursector en informatie aan te bieden. De *taskforce* werd in april 2013 ingevoerd en drie jaar later ontbonden om

plaats te maken voor een zogenoemde *Build to Rent Champion*, een vaste functie bij het ministerie verantwoordelijk voor wonen.

Naast deze maatregelen is ook de transactiebelasting bij verwerving van een woning aangepast, zodanig dat het oplopende tarief per schijf betaald wordt, in plaats van het hoogste tarief over de totale waarde. De transactiebelasting wordt door de Britse overheid regelmatig gebruikt om de woningmarkt te stabiliseren.

De verwachting is dat de vraag naar private huurwoningen die in de afgelopen jaren is toegenomen, deels permanent zal blijken, ook al wordt er ook bezuinigd op de huursubsidie in de private huursector. Als het aanbod in de sociale huursector en de eigendomssector minder toegankelijk wordt, zoals thans het geval, zal de private huursector een grotere rol kunnen spelen op de woningmarkt.

In Nederland heeft men pas recentelijk meer oog gekregen voor de mogelijke rol van de private huursector op de woningmarkt. Men hoopt dat de private huur vooral aantrekkelijker wordt voor institutionele beleggers, vooral door indirecte maatregelen, zoals het meer marktconform maken van de huurregulering en deze ook af te bouwen. Bovendien zijn de mogelijkheden van de sociale huursector ingeperkt, mede door de komst van de herziene Woningwet van 2015. *Last but not least*, hebben de bezuinigingsmaatregelen als gevolg van de crisis van 2008 geleid tot de introductie van een nieuwe belasting, de verhuurderheffing, die gericht is op de goedkope huurwoningenvoorraad en een, weliswaar geleidelijke, maar toch een afbouw van de fiscale voordelen eigenwoningbezit. De nieuwe regering die sinds eind 2012 zetelt heeft ook als doel om een gunstiger investeringsklimaat te scheppen voor investeerders in de private huurmarkt. In combinatie met de gedaalde koopprijzen, strictere regels voor hypothecaire leningen voor eigendomswoningen en strengere toewijzingsregels in de sociale huursector, lijken de omstandigheden gunstiger dan in het verleden voor nieuw aanbod in de private huursector.

In Frankrijk is de afname van de omvang van de private huursector met ingang van de jaren negentig tot stilstand gekomen. Deze ontwikkeling valt toe te schrijven aan het gericht inzetten van overheids-ondersteuning (belastingvoordelen) voor de private huursector in parallel met de subsidiëring van de andere sectoren. De intentie van de Franse regering is altijd geweest om daar waar nodig bij te sturen op de woningmarkt zonder één van de sectoren te bevoordelen. In tijden van crisis, zoals bij de laatste crisis van 2008 die in Frankrijk in vergelijking met Engeland en Nederland minder effect lijkt te hebben gehad (op de woningmarkt), zijn de belastingvoordelen verhoogd, en daarna weer verlaagd.

Ook de intermediaire huursector is op deze wijze van de grond gekomen. Dit segment van de huurmarkt kan in West-Europese context (voor zover bekend) uniek genoemd worden. Het intermediaire huursegment moet een brug slaan tussen de goedkope sociale huursector met de naar verhouding lage huurprijzen en het dure huursegment met de hoge markthuren in stedelijke gebieden. Vooral particulieren hebben geïnvesteerd in deze sector.

Recentelijk is een initiatief gestart waardoor ook institutionele beleggers investeren in de private huur. Er zijn bijzonder belastingvoordelen geïntroduceerd, zoals een lager Btw-tarief en geen onroerendgoedbelasting voor een aantal jaren. Daarnaast is er een nieuw initiatief gelanceerd, het *Fonds Logement Intermédiaire* (FLI), dat eerst Argos heette. Doel is om nieuwe intermediaire woningen te bouwen in gebieden van woningschaarste door het bundelen van krachten van institutionele beleggers. Het FLI met de juridische vorm van de Franse variant van een *Real Estate Investment Trust* (REIT) wordt getrokken door de *Caisse de Dépôts*, een publiek investeringsfonds en een van de grootste verhuurders van sociale en intermediaire huurwoningen in Frankrijk. Het is niet de private sector die het fonds trekt, maar vooralsnog participeren zeven institutionele beleggers (pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen) in het fonds. Het fonds zal 20 jaar bestaan en aan het einde van de periode zullen alle woningen zijn verkocht.

De toekomst zal aantonen of dit initiatief als succesvol bestempeld kan worden. Op papier lijkt FLI een goede investeringsmogelijkheid te bieden met goede rendementen. Echter, veel institutionele beleggers zien belemmeringen in de (intermediaire) huursector, bijvoorbeeld de sterke huurderbescherming die gepaard gaat met groot maatschappelijk draagvlak. Ook is men bezorgd om een slechte reputatie die kan ontstaan als men huurders met huurschulden moet uitzetten. Ook wordt het woonbeleid, de fiscale subsidie inclusie, als instabiel ervaren: elke nieuwe regering brengt veranderingen teweeg, waardoor rendementsverwachtingen bijgesteld moeten worden. Bovendien heeft de lange periode van huisprijsstijgingen, die slechts beperkt onderbroken werd door de crisis, het directe rendement gedrukt. Tevens waren er geen producten beschikbaar voor de beleggers die zelf het beheer van woningen op zich wilden nemen. FLI lijkt voor deze laatste belemmering een oplossing te bieden.

Per saldo is de conclusie dat vooral het aantrekken van de institutionele beleggers tot de private huursector in de drie hier bestudeerde landen thans hoog op de agenda staat. De wijzen waarop men deze investeringen probeert te stimuleren zijn divers. Er wordt vooral direct ingezet op aanbodstimulering (Engeland en Frankrijk), soms aanpassing van regulering (Engeland en Nederland) en vaak ook op de indirecte verbetering van de positie van de private huursector in vergelijking met andere investeringen, waaronder de eigendomssector, en in vergelijking met de sociale huursector als deze sterker wordt gelimiteerd tot de doelgroep(en) van beleid (Engeland en Nederland).

Discussies die gevoerd worden in de verschillende landen hebben te maken met de vraag of de gesubsidieerde particuliere huur leidt tot verdringing van of tot extra investeringen in de woningmarkt. Onderliggend is de vraag of een private huursector wel een rendabele investering is voor institutionele beleggers en zo ja, in welke vorm (tijdelijke subsidie in combinatie met tijdelijke allocatieregels bijvoorbeeld). Tevens worden allerlei barrières genoemd die de toetreding tot de private huursector voor institutionele beleggers zouden belemmeren.

6.2 Vlaamse ontwikkelingen gepositioneerd

Plaatsen we Vlaanderen in de internationale vergelijking, dan kunnen we om te beginnen aangeven dat in Vlaanderen doorgaans de eerste definitie wordt gehanteerd, namelijk waarbij de private huur gezien wordt als woningen die privaat eigendom zijn van particulieren of organisaties en die verhuurd worden op basis van vraag en aanbod. Woningen van categorie 2 in tabel 2 worden in Vlaanderen soms als private huurwoningen aangeduid, soms als sociale woningen. In het bijzonder vallen hieronder woningen verhuurd door SVK's, die wel privaat eigendom zijn, maar verhuurd worden op basis van een puntensysteem dat de nood weergeeft, en waarvoor het SVK een werkingssubsidie ontvangt. Het brede gezichtspunt, waarbij ook deze woningen als private huurwoningen worden beschouwd, is zoals aangegeven vooral bedoeld om de focus in dit onderzoek breed genoeg te houden.

Uit hoofdstuk 1 van dit rapport onthouden we dat bij de voorbereiding van het beleid het vooreerst van belang is de beleidsdoelstellingen duidelijk te omschrijven. De keuze voor de beleidsinstrumenten dient hierdoor rechtstreeks ingegeven te zijn.

De beleidsvraag van waaruit dit onderzoek is ingegeven is hoe het aanbod op de Vlaamse private huurmarkt kan worden verhoogd, in het bijzonder daar waar er een tekort aan aanbod is. Om hier klaarheid in te krijgen, gingen we in deel 1 na wat de actuele situatie op de Vlaamse private huurmarkt is. Deze

informatie moet ons toelaten de beleidsdoelstelling van een eventuele aanbodsubsidie scherper te omschrijven.

We stelden daarbij vast dat recent in Vlaanderen het aanbod aan private huurwoningen zowel in relatieve als in absolute aantallen gestegen is. In het bijzonder is vooral het aanbod aan appartementen toegenomen. Tezelfdertijd werd vastgesteld dat het aanbod aan eengezinswoningen en aan grotere huurwoningen afneemt. In welke mate er al dan niet schaarste is, kan niet zomaar worden gemeten. Het is immers best mogelijk dat ook de vraag naar dit type woningen afneemt. Toch lijkt ons dit niet waarschijnlijk, gezien het voor de groep met een laag inkomen in de loop der jaren moeilijker is geworden om een eigen woning te verwerven. Dit laat vermoeden dat er een tekort aan (grotere) woningen is voor gezinnen (met kinderen) die niet in staat zijn om eigenaar te worden en dus blijvend op de huurmarkt zijn aangewezen. De cijfers over toenemende problemen met betaalbaarheid en de zwakke kwaliteit van een groot deel van de private huurwoningvoorraad versterken dit vermoeden.

De volgende vraag is dan of een vraag- dan wel een aanbodsubsidie het meest geschikte instrument is om in te grijpen. Voor Vlaanderen zijn er nauwelijks studies over de aanbodelasticiteit, maar alles laat uitschijnen dat deze zeer laag is (Vastmans et al., 2014). Een aanbodsubsidie, maar ook de vraagsubsidie, lijken derhalve problematisch, vooral gezien het beperkt te verwachten nieuw aanbod. Gezien de verwachte beperkte impact van aanbod- of vraagsubsidie op de hoeveelheid nieuw aanbod in de private huursector, de financiële externaliteiten en de onzekerheidsmarges rondom dergelijke uitkomsten ((geografische) deelmarkten, voorraadmarkt, etc.) zal de kost van dergelijke subsidie hoog zijn in verhouding tot het bereikte effect.

Uit de theorie leerden we ook dat een overheid die bepaalde doelen nastreeft en middelen inzet om deze doelen te bevorderen, voorwaarden kan opleggen om een doelmatige besteding te verzekeren. Een aanbodsubsidie zou dus conditioneel kunnen zijn, in de zin dat ze zo goed mogelijk gericht wordt op daar waar de problemen het grootst zijn. Vanuit de analyse over de problematiek in Vlaanderen kunnen hierin argumenten worden gevonden om een mogelijke aanbodsubsidie te richten op het verhogen van het aanbod voor de zwakste groepen.

Tot slot leerden we uit de theorie dat het aanbod ook op indirecte manieren kan worden gestimuleerd, met name door de attractiviteit van andere deelmarkten te verminderen. In de huurwetgeving zou het verminderen van de huurdersbescherming of het versoepelen van de voorwaarden voor prijsverhogingen van lopende contracten een positieve invloed kunnen hebben op het aanbod, maar niet per definitie, zoals de effecten in Engeland aantonen (zie ook Whitehead et al., 2012).

Kijken we vervolgens naar de internationale ontwikkelingen die zijn beschreven in dit rapport, dan zien we alvast dat Vlaanderen niet alleen staat met de vernieuwde aandacht voor de private huurmarkt. Ook in Nederland, Frankrijk en Engeland wordt er naar gestreefd het aanbod aan private huurwoningen uit te breiden. Volgens de meest recente cijfers die te vinden zijn in tabel 1 is het aandeel van de private huur in Vlaanderen (20%) kleiner dan in Frankrijk (24%) en groter dan in Engeland (17%) en Nederland (9%). Net zoals in Frankrijk (96%) wordt het overgrootste deel van de private huurwoningen in Vlaanderen (95%) verhuurd door particuliere verhuurders en de rest door organisaties. In Nederland en Engeland is er een sterkere inbreng van organisaties, hoewel de inbreng van organisaties in Engeland in de laatste jaren is afgenomen.

Zoals toegelicht in deel 1 van deze studie, is het aandeel van de private huursector in de woningmarkt in Vlaanderen sedert de tweede wereldoorlog permanent gedaald. Enkel tijdens de recentere periode (na 2005) tekent zich opnieuw een stijging af, zowel in aandelen als in absolute aantallen. Ook in de drie andere landen zagen we een krimp tussen de tweede wereldoorlog en de jaren 1980-1990. Om deze krimp te verklaren lijken in de vier landen deels gelijke factoren in het spel, waaronder de gereguleerde huurprijzen en een beleidsmatige focus op sociale huur en/of eigendomsverwerving. Doorgaans wordt voor Vlaanderen als reden voor de krimp van de private huursector de relatieve aantrekkelijkheid van de eigendomssector als verklaring aangegeven, waarbij meestal de voordelige fiscale behandeling als belangrijke reden wordt aangehaald.

Engeland en Frankrijk hebben de neerwaartse trend als gevolg van een specifiek beleid en gunstige omstandigheden weten om te buigen, zodat de private huurmarkt daar na 1980-1990 weer in omvang is toegenomen. Ook in Nederland heeft het beleid recent vernieuwde belangstelling voor de private huur, maar de resultaten daarvan blijken vooralsnog niet uit de cijfers, mogelijk mede omdat de cijfers tot 1 januari 2012 lopen en veel van de beleidsveranderingen rond die tijd of daarna zijn doorgevoerd. De strategie die daarvoor in deze landen werd en wordt gehanteerd, kan inspiratie bieden voor het Vlaamse beleid.

In **Frankrijk** was een deel van het verhaal alvast dat hier een bewust beleid is gevoerd om bij het ingrijpen in de woningmarkt de deelmarkten op gelijke voet te behandelen. Verder biedt in Frankrijk de ontwikkeling van de intermediaire huursector mogelijk inspiratie voor nieuw Vlaams beleid. Het idee is hier dat voordelen worden toegekend aan woningen die worden verworven met oog op verhuur aan gezinnen met een laag inkomen en aan verlaagde huur. Dergelijk initiatief komt tegemoet aan de noden die we in deel 1 vaststellen. Toch wordt uit de cijfers ook duidelijk dat dit beleid een redelijk hoge kostprijs heeft voor de overheid, terwijl anderzijds wordt vastgesteld dat het programma niet bijdraagt tot de productie van woningen met een lage huur. Ook is het niet mogelijk om te constateren of deze investeringen effectief en efficiënt zijn.

In **Engeland** wordt de groei van de private huur wat betreft beleidskeuzes in belangrijke mate toegeschreven aan de deregulering van de huurwetgeving, vooral het afschaffen van de huurderbescherming, die samen met de stijgende verkoopprijzen betekende dat er hoge indirecte rendementen konden behaald worden met verhuur. Omdat de versoepeling van de regulering ten gunste van de verhuurder de positie van de huurder aan de onderkant van de huurmarkt nog verder zou verzwakken (zie Deel 1), lijkt dit laatste alvast geen goede beleidsoptie voor Vlaanderen.

Ook **Nederland** kiest recent voor een (zij het beperkte vorm van) deregulering van de huur in combinatie met een meer marktconforme huurregulering. Daarnaast lijkt het beleid de aantrekkelijkheid van de private huur te verhogen onder andere door de fiscale voordelen voor eigen woningbezit (langzaam) wat af te bouwen. Hoewel dit niet de expliciete motivatie hiervoor was, kan men ook voor Vlaanderen verwachten dat de reductie van de woonbonus sedert 2014 een gunstig effect kan hebben op de private huurmarkt. De keuze van Nederland om daarnaast ook de sociale huur af te bouwen, waarvan ook een gunstig effect op de private huur wordt verwacht, lijkt daarentegen voor Vlaanderen geen optie, met name omdat de sociale huisvesting hier al beperkt van omvang is en omdat deze sociale huisvesting juist ingezet wordt voor hetzelfde doel als waarvoor nu ook gekeken wordt naar de private huurmarkt.

Institutionele beleggers en professionele verhuurders hebben nooit veel interesse getoond voor de Vlaamse private huurmarkt. Dit was ook zo in Frankrijk. Hier werden recent belastingvoordelen geïntroduceerd (lager btw-tarief en vrijstelling van onroerend goedbelasting voor een aantal jaren) met

het oog op het aantrekken van institutionele beleggers. Het is nog afwachten wat hiervan het effect zal zijn, maar alvast zien de beleggers heel wat belemmeringen om aan dit programma te participeren.

In Engeland hebben de grote investeerders wel hun weg gevonden naar de private huurmarkt. Diverse initiatieven werden daarvoor in het verleden genomen (BIS, HIT en REIT), maar de groei van de private huursector sedert de jaren 1980-1990 wordt toch maar zeer beperkt hier aan toe geschreven. Het lijkt niet evident grote investeerders aan te trekken. Ook in Engeland ziet men hiervoor diverse barrières. Thans zet de Engelse regering toch weer in op het aantrekken van institutionele investeringen om de woningschaarste op de woningmarkt op te lossen.

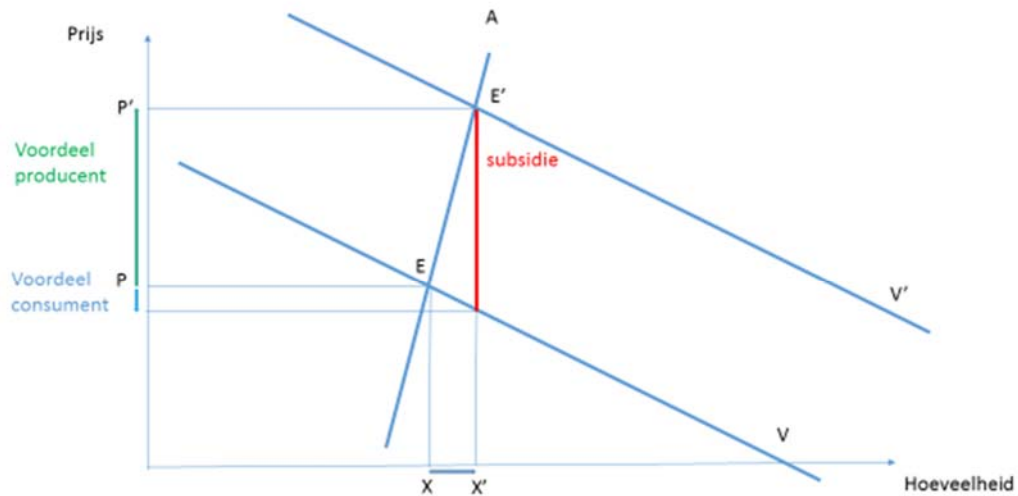
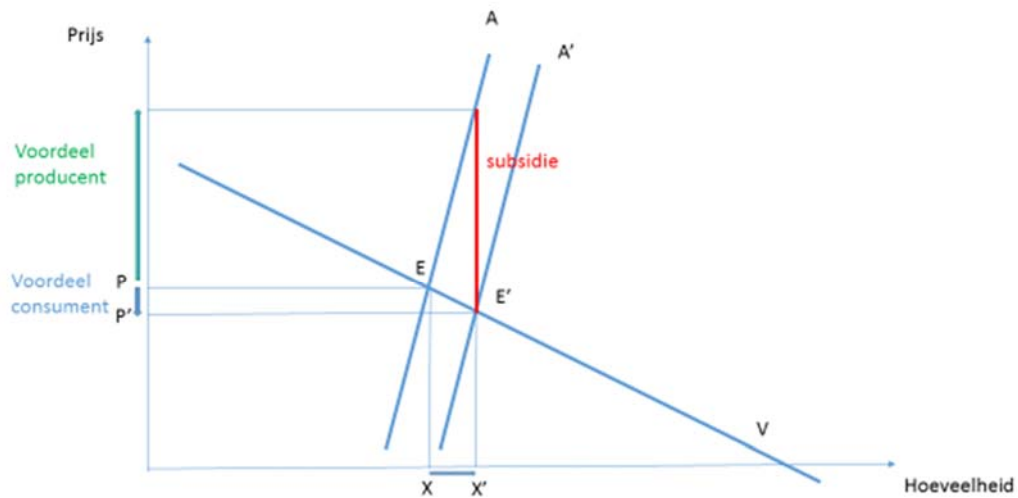
Wordt ook in Vlaanderen meer verwacht van deze beleggers, dan zullen aantrekkelijke voorwaarden moeten worden geboden, leren we hieruit. Verder blijkt uit de ervaringen in Nederland dat deze beleggers zich in de huidige context (met een nieuwe belasting voor woningen met een gereguleerde huurprijs, de verhuurderheffing) vooral verwachten te richten op investeringen in het middensegment en het duurdere segment van de huurmarkt.

Tot slot toont het voorbeeld van Engeland dat het initiatief niet altijd van de overheid moet uitgaan. Het *buy to let* was een initiatief van makelaars en banken om potentiële verhuurders aantrekkelijke leningen te bieden, mits ze akkoord gingen met professioneel beheer. Al moet hier worden toegevoegd dat dit initiatief mogelijk maar goed gedijde omdat de omstandigheden daar gunstig voor waren.

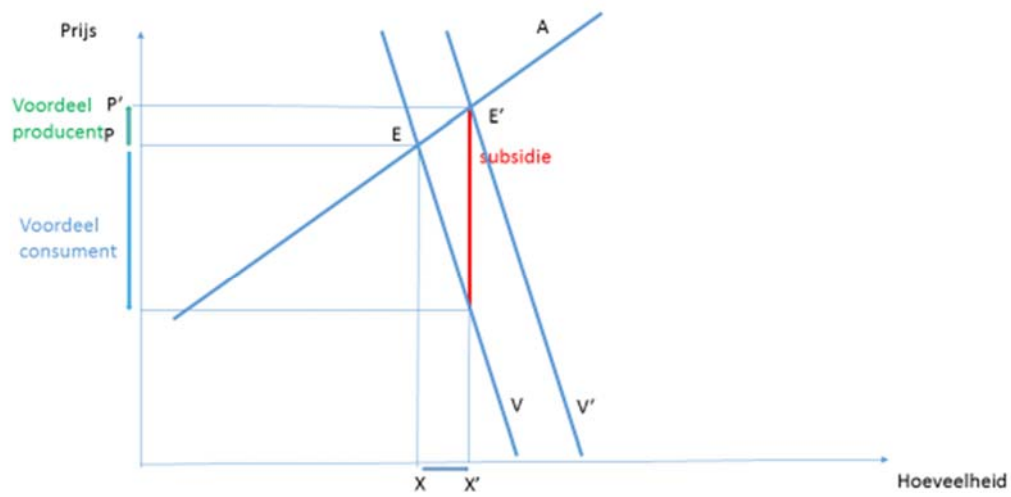
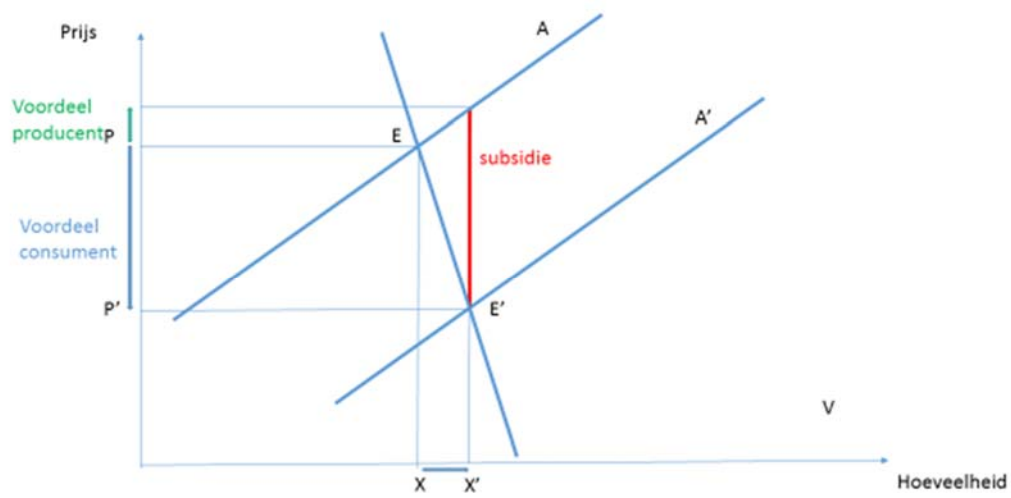
BIJLAGEN

B1.1 Equivalentie van vraag- en aanbodsubsidies

Figuur B1 Equivalentie van aanbodsubsidies (boven) en vraagsubsidie (onder) bij inelastisch aanbod en elastische vraag

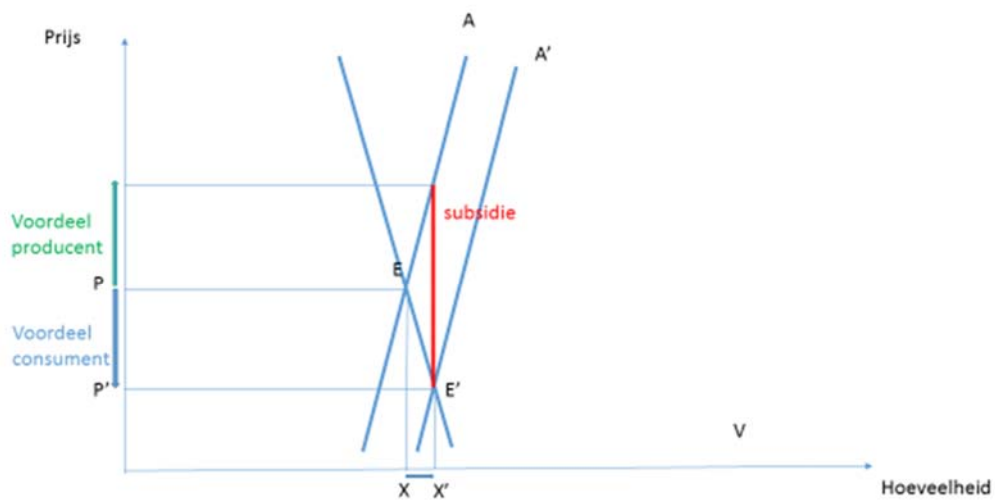
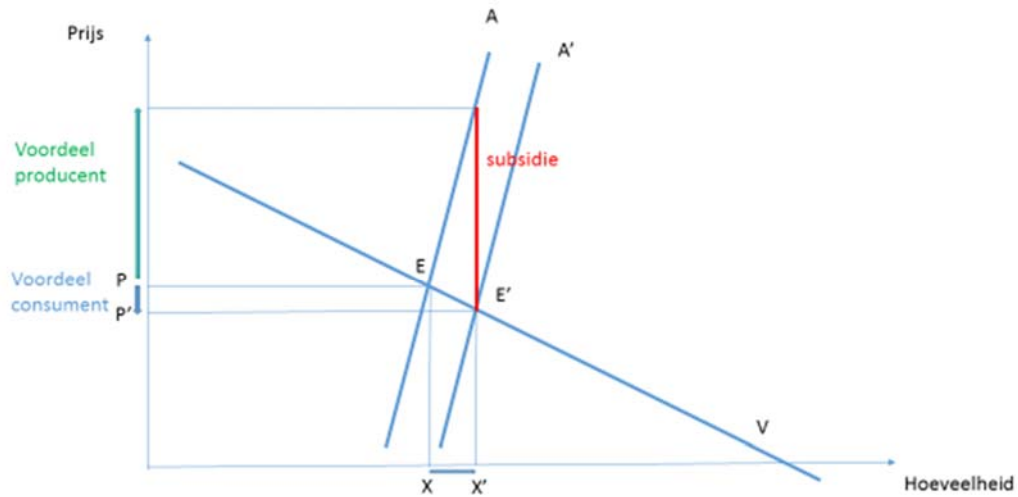


Figuur B2 Equivalentie van aanbodsubsidies (boven) en vraagsubsidie (onder) bij elastisch aanbod en inelastische vraag



B1.2 Verschil in effect van een aanbodsubsidie naargelang de elasticiteit van de vraag

Figuur B3 Effecten van een aanbodsubsidie bij een elastische vraag (boven) en een inelastische vraag (onder), bij lage aanbodelasticiteit



Bibliografie

- Adam, Stuart & Barra Roantree (2015), UK Tax Policy 2010-15: An Assessment, *Fiscal Studies*, 36(3), pp. 349-373.
- Arnault, S. & L. Crusson (2012), *La Part du logement dans le budget des ménages en 2010*, INSEE Première, No. 1395.
- Arnott, Richard (1995), Time for Revisionism on Rent Control? *Journal of Economic Perspectives*, 9, 99-120.
- Arnott, Richard (2003), Tenancy rent control, *Swedish Economic Policy Review* 10, 89-121.
- Ball, M. (2011), *Investing in private renting: landlords' returns, taxation and the future of the private rented sector*, Residential Landlords' Association, London.
- Barker, Kate (2004), Review of Housing Supply: Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs. Final Report – Recommendations, HMSO, Norwich.
- Barr, Nicholas (1998), *The Economics of the Welfare State*, Oxford University Press, 4th edition.
- Bate, Alex (2015), *Building the new private rented sector: issues and prospects (England)*, House of Commons Library, London, Briefing Paper, SN07094, 12 August.
- Bijlsma, Michiel & Wim Suyker (2008), *De kredietcrisis en de Nederlandse economie ... in acht veel-gestelde vragen*, CPB, Den Haag.
- Blok, S.A. (2013), *Circulaire verkoop corporatiewoningen. MG 2013-2*, Minister voor Wonen en Rijksdienst, Den Haag.
- Boelhouwer, Peter J., & Marietta E.A. Haffner (2002), *Subjectsubsiëring in de huursector onder de loep*, Utrecht: DGW/NETHUR-partnership, no. 16.
- Caldera Sánchez, A. & Johannsson, Å. (2011), The price responsiveness of housing supply in OECD countries, *Journal of Housing Economics*, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 837, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/5kgk9qhrnn33-en>.
- Capital Value (2013), *Onderzoek De woning(beleggings)markt in beeld*, Capital Value, Utrecht.
- Centraal Planbureau (2012a), *Economische effecten pakket Commissie Van Dijkhuizen. Uitgevoerd op verzoek van de Belastingcommissie Van Dijkhuizen*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Centraal Planbureau (2012b), *Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord. Uitgevoerd op verzoek van de Minister-president*, CPB, Den Haag.
- Cigdem, M. (2012), Policy Instruments that Support Housing Supply: Supply-Side Subsidies, in: Susan J. Smith, Marja Elsinga, Lorna Fox O'Mahony, Ong Seow Eng, Susan Wachter (editors) *International Encyclopedia of Housing and Home*, Vol. 1, Elsevier, Oxford, pp. 311-316
- Cigdem, M. & G. Wood (2012), Choice and Government Intervention in Housing Markets, in: Susan J. Smith, Marja Elsinga, Ong Seow Eng, Lorna Fox O'Mahony, and Susan Wachter (editors) *International Encyclopedia of Housing and Home*, Elsevier, Oxford, pp. 137-143.
- Commissariat Général au Développement Durable (2012), *Compte du logement 2010. Premiers résultats 2011*, Commissariat Général au Développement Durable, Paris.
- Commissariat Général au Développement Durable (2015), *Compte du logement 2013. Premiers résultats 2014*, Commissariat Général au Développement Durable, Paris.
- Confédération Nationale de Logement (2015), Rent control to be applied in Paris, *Global Tenant*, September, p. 8.

- Crawford, Rowena & Paul Johnson (2015), The UK Coalition Government's Record, and Challenges for the Future, *Fiscal Studies*, 36(3), pp. 275-282.
- Crook, Tony & Peter A. Kemp (eds.) (2014a), England, in: Crook, Tony & Peter A. Kemp (eds.) *Private Rental Housing. Comparative Perspectives*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, pp. 174-197.
- Crook, Tony & Peter A. Kemp (2014b), *Private Rental Housing. Comparative Perspectives*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK.
- Decoster A. & Valenduc C. (red.) (2011), *Belastingen en fiscaal beleid in België*. Acco, Leuven – Den Haag.
- De Jager, Jan Cees (2011), *Najaarsnota 2011*, Brief aan de TK, Ministerie van Financiën, Den Haag, 33 090, nr. 1, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33090-1.html>.
- De Peuter B., J. de Smedt & G. Bouckaert (2007), *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: evaluatiedesign en –management*. Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Department for Communities and Local Government (2014), *Affordable Housing Supply: April 2013 to March 2014 England*, London.
- Dol, Kees & Marietta Haffner (eds.) (2010), *Housing Statistics in the European Union*, The Hague, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, http://abonneren.rijksoverheid.nl/article/kennisplein-wwi/nieuwsbrief-kennisplein-wwi-december-2010/housing-statistics-in-the-european-union-2010/428/3384?mode=html_mail.
- Dol, Kees, Harry van der Heijden & Michael Oxley (2010), *Economische crisis, woningmarkt en beleidsinterventies; een internationale inventarisatie*, Onderzoeksinstituut OTB, Delft.
- Donner, J.P.H. (2011), *Woonvisie*, Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32847, nr. 1.
- Eichholtz, P.M.A., T.R. Heijndael, J. Likkel & D.C.L. van Everdingen (2014), *Dutch Residential Investments in European Perspective*, IVBN/Finance Ideas, Utrecht.
- Elsinga, Marja, Marietta Haffner, Joris Hoekstra, Pieter Vandenbroucke, Erik Buyst & Sien Winters (2007), *Beleid voor de private huursector: een vergelijking van zes landen*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO-Woonbeleid, Brussel, http://www.bouwenenwonen.be/uploads/b2660_onderzoeksrapportprivate_huurmarkt_-_internat._vgl.112818.pdf.
- Elsinga, Marja (2014), Editorial. Private renting: not a magic cure-all, *ENHR Newsletter*, 1, February.
- Elsinga, Marja (2015), Changing Housing Systems and their Potential Impacts on Homelessness, *European Journal of Homelessness*, 9(1), pp. 15-35.
- Elsinga, Marja & Gerard van Bortel (2011), The future of social housing in the Netherlands, in: *Social Housing across Europe*, Noémie Houard (ed), La documentation Française, Paris.
- Elsinga, Marja, Marietta Haffner & Joris Hoekstra (2014), *Flexibilisering van de woningmarkt: lessen uit het buitenland*, TU Delft, OTB – Research for the Built Environment, Delft – Comparative Housing research Expertise Centre.
- Elsinga, Marja, Marietta Haffner & Harry van der Heijden (2005), A unitary rental market in the Netherlands? Theoretical exploration and empirical evidence, paper gepresenteerd op het ENHR-congres *Housing in Europe: New Challenges & Innovations in Tomorrow's Cities*, 29 juni–3 juli, Reykjavik.
- Elsinga, Marja, Marietta Haffner & Harry van der Heijden (2008), Threats to the Dutch unitary rental market, *European Journal of Housing Policy*, 8(1), pp. 21-37.
- Elsinga, Marja, Marietta Haffner, Joris Hoekstra, Pieter Vandenbroucke, Erik Buyst & Sien Winters (2007), *Beleid voor de private huur: een vergelijking van zes landen*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO-Woonbeleid, Brussel.

- European Commission (2009a), State aid: Commission approves changes in Dutch social housing system, IP/09/1928, Brussels:
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1928> (11 april 2011).
- European Commission (2009b), Existing and special project aid to housing corporations, E 2/2005 and N 642/2009, C(2009)9963 final, European Commission, Brussels,
http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/e002-05-en.pdf (11 april 2011).
- Fitzpatrick, Suzanne & Hal Pawson (2014), Ending Security of Tenure for Social Renters: Transitioning to 'Ambulance Service' Social Housing?, *Housing Studies*, 29(5), pp. 597-625.
- Gruber J. (2007), *Public Finance and Public Policy. Second Edition*. Worth Publishers, New York.
- HM Govt (2015a), Queens Speech May 2015 <https://www.gov.uk/government/speeches/queens-speech-2015>.
- HM Govt (2015b), *Chancellor's Budget Statement*,
<https://www.gov.uk/government/speeches/chancellor-george-osbornes-summer-budget-2015-speech>.
- Haffner M.E.A. (1999), *Kosten en uitgaven van eigenaar-bewoners*, Delft, Delft University Press, 219 p.
- Haffner, Marietta (2011), 'The private rented sector in the Netherlands', in Scanlon, Kath and Ben Kochan (eds), *Towards a sustainable private rented sector. The lessons from other countries*, London School of Economics, LSE London, London.
- Haffner, Marietta (2013), *Affordable rental housing produced by private rental landlords*, report for Economic and Social Research Council (ESRC) Knowledge Exchange project Boosting the supply of affordable rented housing in the UK: learning from other countries [grant number ES/K007564/1], De Montfort University, Leicester,
<http://www.esrc.ac.uk/my-esrc/grants/ES.K007564.1/outputs/Read/41af19ba-b285-47e7-b865-e15fce0b5aef>.
- Haffner, Marietta E.A. (2014), The Netherlands, in: Tony Crook & Peter A. Kemp (eds.) *Private Rental Housing. Comparative Perspectives*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, pp. 48-70.
- Haffner, Marietta & Harry Boumeester, m.m.v. Gust Mariën (2012), Is huren te duur?, *Real Estate Research Quarterly*, jaargang 11(3, oktober), pp. 36-45.
- Haffner, M. en P. de Vries (2010), Dutch house prices and tax reform, in: Stewart Miranda (ed.), *Housing and Tax Policy*, Australian Tax Research Foundation, Sydney, pp. 151-173.
- Haffner, Marietta & Marja Elsinga (2007), Huurprijsomkadering in de private huursector in Nederland en Duitsland, *Ruimte & Planning*, 27(4), pp. 18-29.
- Haffner, Marietta & Kristof Heylen (2010), Wat is betaalbaar wonen?, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 5, pp. 48-52.
- Haffner, Marietta & Michael Oxley (2010), Private sector involvement in social rented housing: England and Germany compared, in: B. Randolph, T. Burke, K. Hulse and V. Milligan (Eds.) Refereed papers presented at the 4th Australasian Housing Researchers Conference, Sydney, 5th - 7th August 2009, Sydney: City Futures Research Centre, University of New South Wales, pp. 1-12.
- Haffner, Marietta & Frank van Dam (2011), *Langetermijneffecten van de kredietcrisis op de regionale woningmarkt*, Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.
- Haffner, Marietta, Marja Elsinga & Joris Hoekstra (2008), Rent Regulation: The Balance between Private Landlords and Tenants in Six European Countries, *European Journal of Housing Policy*, 8(2), pp. 217-233.
- Haffner, Marietta, Marja Elsinga & Joris Hoekstra (2009a), Huurregulering vanuit de welvaartseconomie ontleed, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 15(1), pp. 43-48.
- Haffner, Marietta, Joris Hoekstra, Michael Oxley & Harry van der Heijden (2009b), *Bridging the gap between market and social rented housing in six European countries*, IOS Press BV, Amsterdam.

- Haffner, Marietta, Joris Hoekstra, Michael Oxley & Harry van der Heijden (2010), Universalistic, Particularistic and Middle Way Approaches to Comparing the Private Rental Sector, *International Journal of Housing Policy*, 10(4), pp. 357-377.
- Haffner, M., M. Elsinga & J. Hoekstra (2012), Access and Affordability: Rent Regulation, in: Susan J. Smith, Marja Elsinga, Lorna Fox O'Mahony, Ong Seow Eng, Susan Wachter, Gavin Wood (editors) *International Encyclopedia of Housing and Home*, Vol. 1, Elsevier, Oxford, pp. 40-45.
- Haffner, Marietta, Menno van der Veen & Hafida Bounjouh (2014a), *National Report for the Netherlands*, Delft University of Technology, Deliverable No. 3.2 for FP7 project TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe (grant agreement no. 290694), <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports.html>.
- Haffner, Marietta, Katleen van den Broeck & Sien Winters (2014b), Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen. Deel I Literatuur en Instrumenten, CES-KU Leuven, <http://www.econ.kuleuven.be/drc/CES/research/rapporten-workshop-woonfiscaliteit>.
- Haffner, Marietta, Joris Hoekstra, Connie Tang & Michael Oxley (2015), Institutional Investment in Social Rental Housing – France, the Netherlands and the United Kingdom explored, paper presented at ENHR-conference 'Housing and Cities in a time of change: are we focusing on People?', 28 June – 1 July, Lisbon.
- Heylen, Kristof & Marietta Haffner (2013), A ratio or budget benchmark for comparing housing affordability across countries, *Journal of Housing and the Built Environment*, 28(3), pp. 547-565
- Heylen, Kristof, Marietta Haffner & Sien Winters (2010), *Globaal kader voor ex post evaluatie van beleidsmaatregelen voor wonen*, Steunpunt Ruimte en Wonen, Heverlee.
- Hewgill, Richard (2015), Rental housing in England 2015 and onwards, *Global Tenant*, September, p.3.
- Hills, John (1991), *Unravelling Housing Finance: Subsidies, Benefits, and Taxation*, Clarendon Press, Oxford.
- HM Treasury (2010), *Investment in the UK private rented sector*, February, HM Treasury, London, Crown copyright.
- Hoekstra, J. (2010), *Country report France*, De Montfort University, Leicester.
- Hoekstra, J. (2013), *Affordable rental housing produced by private rental landlords: The case of France*, Delft, Delft University of Technology, OTB Research for The Built Environment, Unpublished Paper, available from <http://housingsupply.our.dmu.ac.uk/files/2013/07/ESRC-Paper-Joris-Hoekstra.pdf>.
- Hoekstra, Joris & Fanny Cornette (2014), *National Report for France*, Delft University of Technology, Deliverable No. 3.2 for FP7 project TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe (grant agreement no. 290694), <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports.html>.
- Hoekstra, J., M. Haffner, H. van der Heijden & M. Oxley (2012), Private Rental Landlords in Europe, in: Susan J. Smith, Marja Elsinga, Lorna Fox O'Mahony, Ong Seow Eng, Susan Wachter, Sasha Tsenkova (editors) *International Encyclopedia of Housing and Home*, Vol. 5, Elsevier, Oxford, pp. 387-392.
- Holt, Damo, Mechel Hek, Roosmarijn Hegeman, Bart Stek & Gerard Agterberg of Achterberg (2009), *Monitoring 1e tranche stimuleringsregeling woningbouw*, ECORYS Nederland BV, Rotterdam.
- HSBC (2014), *Intermediate housing in France*, "Project Argos".
- Hulse, K. (2012), Demand Subsidies for Low-Income Households, in: Susan J. Smith, Marja Elsinga, Ong Seow Eng, Lorna Fox O'Mahony, and Susan Wachter (editors) *International Encyclopedia of Housing and Home*, Elsevier, Oxford, pp. 307-313.
- Hulse, Kath & Marietta Haffner (eds.) (2014), Security and Rental Housing: New Perspectives, *Housing Studies*, 29(5), pp. 573-578.
- Hulse, K., Milligan, V. & Easthope, H. (2011), *Secure Occupancy in Rental Housing: Conceptual Foundations and Comparative Perspectives*, Final Report no. 170, Australian Housing and Urban Research Institute, Melbourne, <http://www.ahuri.edu.au/publications/projects/p50565>.

- IVBN Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (2010a), *De vastgoedbeleggingsmarkt in Nederland 2008*, Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland, Voorburg.
- IVBN Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (2010b), *Vastgoedwijzer 2010*, Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland, Voorburg.
- Klant, J.J. & J.G. Morreau (1981), *Geld en banken*, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Koutsoyiannis, A. (1979), *Modern Microeconomics*, London, The Macmillan Press Ltd., 2nd ed.
- Kromhout, Steven (2013), *Woonlasten van huurders Huur- en energielasten in de gereguleerde huursector*, RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.
- Kullberg, Jeanet & M. Ras (2011), 'Wonen en woonomgeving', in Bijl, Rob, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloin & Evert Pommer (eds), *De sociale staat van Nederland 2011*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, pp. 283-303.
- Leishman, Chris (2015), Housing Supply and Suppliers: Are the Microeconomics of Housing Developers Important? *Housing Studies*, 30(4), pp. 580-600.
- Martin Koning & Michiel Mulder (2012), *Evaluatie stimuleringspakket woningbouw*, Economisch Instituut voor de Bouw, Amsterdam.
- MacLennan, Duncan & More, Alison (1997), The Future of Social Housing; Key Economic Questions, *Housing Studies*, 12(4), pp. 531-547.
- Malpezzi, Stephen (2010) Housing taxation and subsidies in the United States, in: Stewart, Miranda (ed.), *Housing and Tax Policy*, n.l., Australian Tax Research Foundation, pp. 121-149.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Circulaire Huurprijsbeleid voor de periode 1 juli 2013 tot en met 30 juni 2014*, Directoraat-Generaal Wonen en Bouwen, Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015), *Circulaire Huurprijsbeleid voor de periode 1 juli 2015 tot en met 30 juni 2016*, Directoraat-Generaal Wonen en Bouwen, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2012), *Belastingplan 2013*, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2013), *Belastingplan 2014*, Den Haag.
- Montaque, Adrian (2012), *Review of the barriers to institutional investment in private rented homes*, London, Department of Communities and Local Government.
- Netherlands Institute for Social Research (2012), *Countries compared on public performance. A study on public sector performance in 28 countries*. Jonker, J.J. (ed.), SCP, The Hague, The Netherlands.
- OBR (2015), *Economic and fiscal outlook*, July 2015, Office for Budget Responsibility, p. 41 <http://budgetresponsibility.org.uk/economic-fiscal-outlook-july-2015>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2009), *The Netherlands. Rent deregulation, 2004-07. The Political Economy of Reform*, OECD, Paris.
- Orji, Peter & Peter Sparkes (2014), National Report for England and Wales, University of Southampton/University of Kingston, Deliverable No. 3.2 for FP7 project TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe (grant agreement no. 290694), <http://www.tenlaw.uni-bremen.de/reports.html>.
- O'Sullivan, A.J. (1984), Misconceptions in the current housing subsidy debate, *Policy and Politics*, 12(2), pp. 119-144.
- O'Sullivan, A.J. (1986), The theory and measurement of tax expenditures and their impact, in: Wood, G.A., *Tax Policies and Urban Housing Markets*, OECD, Paris.
- Oxley, Michael (1995), Private and Social Rented Housing in Europe: Distinctions, Comparisons and Resource Allocation, *Scandinavian Housing & Planning Research*, 12, pp. 59-72.
- Oxley, M. (2012), Supply-Side Subsidies for Affordable Rental Housing, in: Susan J. Smith, Marja Elsinga, Ong Seow Eng, Lorna Fox O'Mahony, and Susan Wachter (editors) *International Encyclopedia of Housing and Home*, Elsevier, Oxford, pp. 75-80.

- Oxley, Michael, Ros Lishman, Tim Brown, Marietta Haffner & Joris Hoekstra (2010), *Promoting investment in private rented housing supply. International policy comparison*, Department for Communities and Local Government, London, <http://www.communities.gov.uk/publications/housing/investprivaterentedhousing>.
- Oxley, Michael, Connie Tan, Colin Lizieri, Nick Mansley, Daniel Makic, Marietta Haffner & Joris Hoekstra (2015), *Prospects for Institutional Investment in Social Housing*, London, IPF.
- PATRIZIA (2015), Patrizia Insight. European Residential Markets 2015/2016, Augsburg, PATRIZIA Immobilien AG.
- Pawson, Hal & Vivienne Milligan (2013), New dawn or chimera? Can institutional financing transform rental housing ?, *International Journal of Housing Policy*, 13(4), pp. 335-357.
- Phelps, Edmund S. (1985) *Political Economy. An Introductory Text*, London, W.W. Norton & Company.
- Priemus, H. (1998), Commercial rented housing: two sectors in the Netherlands, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 13(3), pp. 255-278.
- Priemus, Hugo (2014), Is the landlord levy a threat to the rented housing sector? The case of the Netherlands, *International Journal of Housing Policy*, 14(1), pp. 98-106.
- Raden voor de leefomgeving en infrastructuur (2011), *Open deuren, dichte deuren. Middeninkomensgroepen op de woningmarkt*, RLI, Den Haag.
- République Française (2012), *Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements*, République Française, Paris.
- République Française (2014), *Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements*, République Française, Paris.
- Rugg, Julie & David Rhodes (2008), *The Private Rented Sector: its contribution and potential*, University of York.
- Scanlon, Kathleen & Ben Kochan (eds.) (2011), *Towards a sustainable private rented sector. The lessons from other countries*, LSE, London.
- Scanlon, Kathleen, Christine Whitehead, Peter Williams & Ken Gibb (2013), *Building the Rental Sector in Scotland. Attracting new sources of funding to expand a growing market*, Homes for Scotland, Edinburgh.
- Stiglitz, J.E. (2001), Information and the change in the paradigm in economics, Prize Lecture, December 8; http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf.
- Taltavull de La Paz, Paloma & Laura Gabrielli (2015) Housing Supply and Price Reactions: A Comparison Approach to Spanish and Italian Markets, 30(7), pp. 1036-1063.
- Tasan-Kok, Tuna, Danielle A. Groetelaers, Marietta E.A. Haffner, Harry M.H. van der Heijden & Willem K. Korthals Altes (2013), Providing Cheap Land for Social Housing: Breaching the State Aid Regulations of the Single European Market? *Regional Studies*, 47(4), pp. 628-642.
- Vandenbroucke, Pieter, Erik Buyst, Sien Winters, Marja Elsinga, Marietta Haffner & Joris Hoekstra (2007), *Naar een aanbodbeleid voor de Vlaamse private huurmarkt*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO-Woonbeleid, Brussel.
- Van den Broeck, Katleen, Marietta Haffner, Sien Winters & Marja Elsinga (2015), Towards cost-effective housing policies, paper presented at ENHR-conference *Housing and Cities in a time of change: are we focusing on People?*, 28 June – 1 July, Lisbon.
- Van der Doelen, F. C. J. (1992). Beleidsinstrumenten in soorten: zwepen, wortels en preken. *Handboek beleidsvoering voor de overheid*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Van der Heijden, Harry & Peter Boelhouwer (1996), The Private Rental Sector in Western Europe: Developments since the Second World War and Prospects for the Future, *Housing Studies*, 11(1), pp. 13-33.

- Van der Heijden, H.M.H., M.E.A. Haffner & A.A. Reitsma (2002), *Ontwikkeling van de zes woonuitgaven in zes West-Europese landen*, Delft University Press, Delft.
- Van der Heijden, Harry, Kees Dol & Michael Oxley (2011), Western European housing systems and the impact of the international financial crisis, *Journal of Housing and the Built Environment*, 26 (3), 295-313.
- Vastmans, Frank, Kristof Heylen & Geert Goeyvaerts (2014), *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen. Deel 3 Effectenmeting*, CES-KU Leuven.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten/Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (niet gedateerd), *Tijdelijke verhuur via de Leegstandswet*, Den Haag.
- Vergriete, P. (2011), *A new mode of production in housing in France*, paper for the ENHR 2011 New Housing Researchers conference.
- VVD Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD)-Christen Democratisch Appèl (CDA) (2010), *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*, VVD-CDA, n.l., <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html> (10 November 2012).
- Whitehead, C.M.E., Monk, S., Scanlon, K., Markkanen, S. & Tang, C. (2012), *The Private Rented Sector in the New Century – A Comparative Approach*, Cambridge Centre for Housing and Planning Research, Cambridge.
- Winters S. (2012), [*Huurprijzen en richthuurprijzen. Deel I: Literatuurstudie over richthuurprijzen*](#), Steunpunt Ruimte en Wonen, Heverlee.
- Winters S., Elsinga M., Haffner M., Heylen K., Tratsaert K., Van Daalen G. & Van Damme B. (2007), [*Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel*](#), Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed, Woonbeleid, Brussel, 240 p.
- Winters S., Ceulemans W., Heylen K., Pannecoucke I., Vanderstraeten L., Van den Broeck K., De Decker P., Ryckewaert M. & Verbeeck G. (2015), [*Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*](#), Steunpunt Wonen, Leuven.